UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

GESTION DES BIENS

ET DES DENIERS

DES PUPILLES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

LOI DU 27 JUIN 1904 — DÉCRET DU 19 MAI 1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

Robert BOUSQUET

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1914

DE LA

GESTION DES BIENS ET DES DENIERS

DES PUPILLES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

LOI DU 27 JUIN 1904 = DÉCRET DU 19 MAI 1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

GESTION DES BIENS

ET DES DENIERS

DES PUPILLES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

LOI DU 27 JUIN 1904 — DÉCRET DU 19 MAI 1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Robert BOUSQUET

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1914

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. **Brémond,** Doyen, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile (suppléé).

Moye, professeur de Droit international public.

Barthélemy, professeur de Droit constitutionnel (suppléé).

Rist, professeur d'Economie politique (suppléé).

Germain-Martin, professeur d'Economie politique.

Morin, professeur de Droit civil approfondi.

Bridrey, professeur de Droit romain.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Perrot, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

Loubers, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

Moride, chargé de cours complément. d'Économie politique.

Dubois, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Vigié, Doyen honoraire.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. **Charmont**, *président.*
Brémond.
Dubois. } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DE LA

GESTION DES BIENS

ET DES DENIERS

DES PUPILLES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

LOI DU 27 JUIN 1904 — DÉCRET DU 19 MAI 1909

INTRODUCTION

L'administration des biens des pupilles de l'Assistance publique est le régime de gestion établi pour la protection des intérêts pécuniaires de certains enfants assistés. C'est un ensemble d'obligations, de pouvoirs et de règles qui font partie de la charge tutélaire complète assumée par la société à l'égard des mineurs délaissés; c'est un aspect, une fonction de cette mission.

Cependant le gouvernement de biens n'était point organisé légalement avant qu'intervienne le décret du 19 mai 1909. La loi du 27 juin 1904, charte du service des enfants assistés, avait auparavant établi certains principes essentiels, mais c'est le texte réglementaire, pris en exécution de

la loi, qui, en appliquant et en développant les principes selon les nécessités de la pratique, a parachevé l'institution de la gestion pupillaire. Le système qui est né de ces dispositions a mis fin aux errements antérieurs. Une conception juridique, inspirée à la fois du droit civil et du droit administratif, a remplacé la méthode irrationnelle et défectueuse utilisée jusqu'alors.

La loi du 15 pluviôse an XIII et le décret du 19 janvier 1811 contenaient, en effet, certaines règles relatives au patrimoine des enfants assistés. Ces textes indiquaient même la séparation du tuteur, administrateur des biens, et du comptable gérant des deniers, que la nouvelle législation a particulièrement précisée. Ce partage de fonctions avait lieu entre un membre de la Commission administrative de l'hospice (loi an XIII, art. premier, et décret 1811, art. 15) et le receveur de cet établissement (art. 5, loi 28 pluviôse an XIII); ce dernier exerçant pour les pupilles un mandat identique à celui qu'il exerce pour l'hospice. Un mode particulier de placement était aussi prévu dans l'article 6 de la loi du 15 pluviôse an XIII: les capitaux des enfants assistés devaient être placés dans les monts-de-piété ou à la caisse d'amortissement. Cependant, ces dispositions restèrent purement théoriques. A l'époque où elles étaient établies, le service des enfants assistés ne recevait guère que des enfants trouvés et des orphelins pauvres, c'est-à-dire des mineurs sans fortune. D'autre part, le décret de 1811 ne prévoyait aucune

rémunération pour les pupilles placés. Ceux-ci ne pouvaient donc acquérir un patrimoine personnnel, se constituer un pécule ; ils étaient aussi, dans leur situation, rarement appelés à bénéficier de libéralités sous forme de donations ou de successions. Enfin, la gestion des biens, comme la tutelle elle-même d'ailleurs, était remise à un organisme mal désigné pour cette tâche ; c'était le vice fondamental de ce régime. L'inaptitude de la tutelle hospitalière à exercer la protection de la personne et des intérêts des enfants assistés a été l'obstacle le plus grave au développement, à cette époque, des patrimoines pupillaires.

La loi du 5 mai 1869 a procédé de cette constatation. Elle retirait aux hospices la charge financière des mineurs abandonnés, pour la remettre au département. Cette assistance devenait, dès lors, un service départemental. Désormais, des agents spéciaux, les inspecteurs des enfants assistés, sont chargés de surveiller les placements des enfants, de régler leurs gages et de déposer les reliquats à la Caisse d'épargne (Circulaire du 3 avril 1869).

Les inspecteurs devinrent ainsi de véritables comptables de fait. Retenant entre leurs mains le produit des gains des mineurs, ils furent amenés à exercer le maniement et la gestion de ces fonds qui constituaient l'épargne pupillaire. Il se fit ainsi une démarcation entre ces produits du travail et les autres valeurs composant le patrimoine des enfants, qui, en vertu de la loi du 15 pluviôse

an XIII, restaient confiées aux receveurs des hospices. Le terme de « deniers pupillaires » servit alors à désigner exclusivement les biens remis aux inspecteurs de l'Assistance publique, c'est-à-dire les biens provenant des salaires.

Ce régime présentait de graves défauts. Les inspecteurs, en tant que comptables, échappaient presque à tout contrôle. Ils avaient la disposition et le maniement de sommes importantes sans être soumis aux responsabilités et aux obligations qui sont des sauvegardes nécessaires dans toute gestion administrative. Aussi le rapport émanant du secrétaire de la Commission interministérielle qui a élaboré le décret du 19 mai 1909, peut-il citer plusieurs exemples de détournements découverts par hasard et dont le montant exact n'a pu être déterminé.

Ce sont, de 1897 à 1907 :

Le déficit G... (Maine-et-Loire), déficit avoué de 1.644 fr. 75, mais vraisemblablement bien plus important, M. G... ayant pendant dix ans encaissé à son profit les gages des pupilles.

Le déficit R... (Ain), 8.000 francs environ.

Le déficit C... (Creuse), 4.000 francs environ.

Le déficit I... (Rhône), 20.000 francs environ.

Le déficit R... (Saône-et-Loire), 15.000 francs environ.

Le même rapport, pour montrer le danger croissant de cette absence de garanties, donne divers chiffres, qui expriment l'augmentation constante du total de l'épargne pupillaire. Cette épargne

s'élevait dans les départements, au 31 décembre 1900, à 4.290.918 francs; elle était, au 31 décembre 1903, de 5.823.170 francs; soit une augmentation de 1.582.252 francs, et cette fortune était placée seulement sur 34.323 livrets, alors que la population totale, à cette époque, était de 113.142 enfants (Rapport du service central de l'inspection générale).

Dans la Seine, au 31 décembre 1905, les deniers pupillaires s'élevaient à une somme de 4.781.271 fr. 75, dont 4 millions placés sur 19.500 livrets de Caisse d'épargne, pour une population de 60.000 enfants assistés.

Des intérêts aussi importants réclamaient donc une comptabilité précise. Le régime ancien était manifestement insuffisant, il devenait périlleux de le maintenir avec l'extension de plus en plus grande du service.

Le danger augmentait du fait que les inspecteurs départementaux étaient de plus en plus incités à étendre leur compétence, en usurpant les fonctions des administrateurs et receveurs d'hospices. La loi du 24 juillet 1889 relative aux enfants moralement abandonnés venait même pour partie justifier cet empiètement. Jusqu'alors les inspecteurs départementaux ne tenaient leurs prérogatives tutélaires que de la délégation que pouvaient leur en faire les Commissions administratives; de par les circonstances, d'autre part, ils étaient devenus les gestionnaires pour certains deniers, réduisant par ce partage de compétence les attribu-

tions des receveurs des hospices. Pour la nouvelle catégorie d'assistés que créait la loi de 1889, l'inspecteur recevait en droit la totalité des charges de la protection des mineurs et non seulement celles dont l'exercice lui était abandonné. Les receveurs d'hospices n'avaient pas à intervenir dans l'intérêt des enfants moralement abandonnés et les Commissions administratives n'assumaient envers eux aucun droit et aucune responsabilité. L'inspecteur départemental était donc élevé à la fonction de tuteur réel, et cette attribution englobait la gestion des deniers elle-même, pour laquelle il n'était point désigné de comptable spécial.

La confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable se trouvait accrue de ce fait, et elle paraissait en quelque sorte être placée sous l'égide de la loi.

Le texte du 27 juin 1904 est venu réformer ces errements en établissant des principes fondamentaux diamétralement opposés, que le décret du 19 mai 1909 a consacrés en pratique.

Mais la conception du gouvernement des biens pupillaires, telle qu'elle est sortie de cette réforme, a pris place dans une œuvre ayant pour but général d'organiser sur des bases nouvelles la tutelle de l'assistance publique.

La transformation visant l'administration des intérêts a été inspirée par les principes et l'esprit qui ont guidé l'entreprise globale. C'est donc une question dont l'étude se rattache naturellement à celle des motifs et des sources de la loi de 1904, qui

ne peut être isolée, pour être considérée à part.

Ainsi le premier objet qui nous est proposé est de définir les caractères principaux de la gestion pupillaire, ces caractères dérivant et étant déduits des qualités essentielles de la prérogative tutélaire même qu'exerce l'Assistance publique. Ce plan est conforme à celui que le législateur a suivi, puisque son but avoué a été de faire une œuvre organique, logiquement construite, qui mît fin au régime fragmentaire et désordonné du passé.

Cette vue théorique est la préface en quelque sorte de l'examen du fonctionnement de la gestion. L'analyse de ce fonctionnement comportera la connaissance des agents de la gestion avec l'appréciation de leur rôle et de leur compétence; elle sera l'occasion de définir le dédoublement d'attributions que contient la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Comme conclusion aux questions posées et élucidées, interviendra l'examen du décret du 19 mai 1909, qui est la mise en œuvre des idées générales de la loi de 1904 et la combinaison, dans la pratique, des pouvoirs concourant à la tutelle.

Conformément à ce plan, trois parties se succéderont dans cette étude: la première concernant les caractères principaux de la gestion pupillaire, la deuxième les instruments de cette gestion et la troisième et dernière, l'exposé du texte réglementaire et sa critique.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE ET NÉCESSITÉ DE L'ORGANISATION DE LA GESTION DANS LA TUTELLE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

CARACTÈRES PRINCIPAUX DE L'ADMINISTRATION DES BIENS PUPILLAIRES

La gestion des biens et des deniers des pupilles de l'Assistance publique n'est plus, à l'heure actuelle, comme dans le passé, une opération insuffisamment contrôlée, mal établie dans sa signification juridique et dans sa mise en pratique, pour ainsi dire une gestion de fait.

De par la force des choses, l'Etat avait cependant accepté cette obligation particulière. Elle était le corollaire naturel de la sollicitude qu'il avait vouée aux enfants privés de toute protection familiale. Cette sollicitude devait englober leur personne et leurs biens.

Si, à ces deux points de vue, le régime antérieur à la loi de 1904 appelait des retouches profondes, il laissait plus à désirer, comme l'historique nous

le prouve, pour la gestion que pour la tutelle même.

C'est que l'expérience, déjà longue cependant, n'avait pas porté tous ses fruits en ce domaine. Les règles visant les personnes, règles de l'admission, des placements, s'étaient dégagées d'elles-mêmes par la pratique ou la théorie. Il s'y attachait un intérêt plus visible, une importance plus grande pour toute réforme éventuelle. La gestion des biens s'en distinguait difficilement, ne paraissait pas une charge spéciale, parmi toutes les obligations que l'Etat acceptait. Cette tâche se confondant parmi les autres, il en résultait une absence de méthode précise, une confusion de fonctions et de responsabilités.

L'erreur est apparue avec l'extension toujours croissante du service.

L'augmentation constante de l'effectif des enfants assistés enflait progressivement le patrimoine pupillaire global. La loi du 24 juillet 1889 accélérait cette progression en créant la catégorie des mineurs délaissés ou moralement abandonnés. Dès lors, le maniement de ces sommes, la direction de ces intérêts dépassèrent la compétence et les capacités des Commissions administratives ou des inspecteurs départementaux. Les défaillances survenues, les infidélités de certains gestionnaires vinrent souligner le danger de cette incohérence.

L'expérience réalisée proposait donc ce côté du problème au législateur de 1904. Si même les résultats de la pratique n'avaient pas dégagé la ques-

tion, elle serait née de la conception même qui allait présider à l'élaboration du nouveau texte.

Il s'agissait, en effet, à cette date, de créer la charte de l'assistance à l'enfance abandonnée. L'œuvre projetée devait codifier les textes épars qui régissaient jusqu'alors la matière, combler leurs lacunes et principalement élever cet édifice fait de matériaux anciens et nouveaux sur un solide fondement juridique. Dans cet esprit, a été instituée une double modalité de l'assistance: la protection et la tutelle administratives.

L'article premier de la loi pose en exergue du texte cette distinction:

« Sont qualifiés enfants, pour l'exécution de la présente loi, les mineurs de l'un ou de l'autre sexe placés sous la protection ou sous la tutelle de l'Assistance publique. »

La protection de l'autorité publique est la modalité la moins accentuée de l'assistance. Elle emporte pour l'administration un ensemble restreint de droits et de devoirs. La tutelle est, au contraire, l'expression la plus élevée de la sollicitude de l'Etat. Cette forme de sollicitude s'adresse aux infortunes les plus graves. Elle tend à remplacer l'autorité paternelle défaillante ou frappée de déchéance. Pour jouer ce rôle, assumer une charge aussi lourde, le mandataire de la loi devait disposer d'un ensemble de ressources juridiques appropriées à sa tâche.

C'est dans le cadre de cette institution que rentre la gestion des deniers pupillaires. Ce gouverne-

ment des biens n'intéresse que cette catégorie d'enfants, pour qui l'Etat supplée la famille, que la loi caractérise en les dénommant « pupilles », comme elle appelle leurs patrimoines « biens pupillaires ».

Le rédacteur du texte nouveau devait principalement s'attacher à organiser cette modalité supérieure de l'assistance. Rompant avec la méthode fragmentaire du passé, il avait à réunir tout un faisceau de droits et d'obligations par un lien juridique. Or, le Code civil offrait ce moyen de coordonner les prétentions et les responsabilités de l'Administration en donnant à son intervention une étiquette et une justification légales.

La situation d'enfant trouvé ou abandonné, d'orphelin pauvre ou d'enfant délaissé ou moralement abandonné rappelait, aggravée par les circonstances ou la misère, la situation des enfants de famille privés, par la mort, de leurs père et mère ou de l'un d'eux.

Dans les deux conditions, le mineur se trouve frustré du soutien naturel que lui doivent ses auteurs. L'assimilation n'est sans doute parfaite que pour cette classe d'assistés que forment les orphelins pauvres. Mais, quelle que soit la cause de l'infortune à soulager, la disparition des parents, le mobile qui les fait renoncer à leurs droits et trahir leurs devoirs, ou simplement leur indignité, le résultat est identique. Il se traduit par l'isolement de l'enfant, l'abandon où il ne trouve plus secours et affection.

La tutelle de droit commun est, dans les circonstances ordinaires, la ressource juridique prévue et organisée pour régler cette situation anormale. Le législateur de 1904 devait naturellement songer à puiser dans une institution éprouvée et qui pouvait s'adapter à son but, le modèle et la justification de l'intervention projetée.

Il ne recourait ainsi ni aux innovations, ni aux exceptions, obéissant en cela à une bonne méthode de logique et de simplicité.

Il nous apparaîtra, dans la suite, que l'utilisation de la tutelle de droit commun, son extension dans le domaine administratif ne pouvait être réalisée purement et simplement. Non seulement s'imposaient des modifications formelles; une appropriation au fond était nécessaire. Le service réclamait plus et mieux que le rôle d'un tuteur, parce qu'il lui incombait, parce qu'il acceptait une responsabilité plus lourde. Nous verrons comment cette juste prétention amena le rédacteur de la loi à confondre dans le même pouvoir, par une combinaison originale, les prérogatives d'un père et d'un tuteur. Il nous suffit pour l'instant de retenir l'idée qui est à la base de l'œuvre entreprise, celle d'emprunter au Code civil la forme et l'esprit du moyen de protection juridique destiné aux mineurs privés de leurs père et mère ou de l'un d'eux.

Par cette assimilation, ce rapprochement voulu, que devaient clairement traduire dans la loi nouvelle l'emploi d'organes semblables et de dénominations communes, le but et les caractères essen-

tiels de l'institution de droit commun allaient passer dans la création juridique projetée.

Or, la tutelle du Code civil est l'organisation d'un double gouvernement, gouvernement de la personne et gouvernement des biens du mineur. Mais la protection des intérêts, la gestion du patrimoine ont inspiré les dispositions les plus essentielles et les plus nombreuses. La variété, l'importance des obligations, des formalités qui concernent le tuteur, administrateur des biens, manifestent la prépondérance que la loi attribue à cet aspect de la fonction tutélaire. Le soin de la personne de l'enfant, le souci de son éducation et de son instruction sont des devoirs plus simples, qui relèvent moins de règles de droit que de la conscience et des sentiments d'affection de celui qui les a acceptés.

Dans de nombreux cas, sinon dans les cas les plus nombreux, la tutelle n'est même qu'une régie financière. Il se produit alors un partage entre la mission relative à la personne et celle relative au

---

(1) Voir Emile Alcindor « Les Enfants assistés », p 103. « Le fait que la tutelle est exercée par des fonctionnaires de l'administration, ne modifie pas le caractère de cette institution, qui demeure avant tout une institution de droit privé L'organisation adoptée par la loi de 1904 a été calquée d'aussi près que possible sur l'organisation de la tutelle de droit commun. Le législateur s'est borné à mettre en harmonie les règles du Code civil, titre de la tutelle, avec les principes généraux de notre droit administratif. »

patrimoine. Cette séparation de fonctions a lieu quand la mère survivante ne reçoit pas la tutelle ou s'en fait décharger ou quand l'excuse du père est admise. Le père ou la mère conservent et continuent à exercer leurs droits sur l'enfant lui-même et la tutelle n'est plus alors qu'un simple mandat de gestion. De même, quand la mère est la prémourante, le père, s'il n'a aucun motif pour se récuser, assume le pouvoir familial dans son intégrité, comme durant le mariage. Mais ce n'est plus au même titre, en ce qui concerne le gouvernement des intérêts. Une qualité s'efface en lui de par le décès de la mère, celle d'administrateur légal qu'il possédait antérieurement. Il en revêt une autre pour le même objet, la qualité de tuteur qui le soumet à des obligations différentes et entraîne des responsabilités nouvelles, les unes et les autres ne visant que la direction du patrimoine.

La tutelle intervient donc principalement comme la sauvegarde des intérêts du mineur. Cette charge financière est si bien la raison et le but essentiels de l'institution du Code, qu'elle ne peut en être distraite comme le gouvernement de la personne. Elle suffit à réclamer et à justifier la présence d'un tuteur, quand l'éducation et l'instruction de l'enfant sont assurées par ailleurs. Le père veuf ne peut l'assumer à titre d'auteur, mais au titre de tuteur légal. La fonction de gestionnaire change d'étiquette et de régime après la dissolution du mariage, tandis qu'il conserve intacte et identique sa fonction éducatrice.

La nouvelle loi ne pouvait donc ignorer ce qui constituait une disposition dans l'institution du Code. Le droit commun donnant le plan et le modèle de l'organisation projetée, la tutelle administrative comme la tutelle ordinaire devait faire place aux règles visant l'administration des biens et plus généralement la direction des intérêts pécuniaires.

Mais cette administration, cette direction, telles qu'elles étaient réalisées dans le droit commun, convenaient-elles à la situation des pupilles de l'Assistance? Ceux-ci pouvaient-ils s'accommoder d'un régime organisé pour des enfants de famille? L'emprunt fait au Code ne devait pas nécessairement prendre la portée, la signification d'une démarcation, d'un simple transfert de ses dispositions essentielles dans un nouveau domaine. Le rédacteur de la loi de 1904, en évoquant au début du texte l'institution de la tutelle ordinaire, en y incorporant les organes de son fonctionnement, voulait seulement indiquer la nature et les limites essentielles de la prérogative administrative. La déduction que nous avons faite ne dépasse pas cette intention générale, à savoir que le législateur, en s'en référant au droit commun, prévoyait d'ores et déjà l'organisation distincte d'un gouvernement des biens, élément caractéristique de la tutelle ordinaire. Mais aucun axiome de législation, la prépondérance du droit commun, la nécessité d'économiser les innovations et les exceptions, ne pouvait

prévaloir contre cette exigence de la pratique, qui, pour des situations différentes, réclame des ressources différentes.

Notre sujet se borne à la question de l'administration des biens, et les particularités de la loi de 1904, qui concernent le gouvernement de la personne du pupille, en sont exclues.

En ne considérant donc que les dispositions relatives aux patrimoines, la tutelle administrative va nous apparaître avec une double face, à la fois comme un cas d'application de la tutelle civile et comme une institution particulière, une dérivation du régime ordinaire et une innovation sur ce régime.

Cette originalité a divers aspects. On ne peut saisir dans l'ensemble cette combinaison de l'exception et de la règle. Elle doit être analysée successivement dans ses caractères principaux.

Mais pour dégager ces caractères avec certitude, il est nécessaire de remonter à la source de cette complexité. La cause initiale en est dans la condition même des pupilles de l'Assistance. La nature de leur situation logiquement a inspiré la nature de la protection qui leur était destinée. Il n'est point de création juridique purement arbitraire théorique, et dans notre domaine, la réalité avait des exigences particulières, que les moyens légaux existants ne pouvaient entièrement satisfaire.

Connaître la condition des pupilles de l'Assistance publique a donc pour nous l'importance et la priorité d'une question préjudicielle.

CHAPITRE II

CATÉGORIES DES ENFANTS ASSISTÉS INTÉRESSÉS DANS LA GESTION PUPILLAIRE

DOUBLE CARACTÈRE IMPRIMÉ A LA GESTION PUPILLAIRE PAR LA DIVERSITÉ DE LEUR SITUATION

Le texte du 27 juin 1904, conçu par le législateur comme une œuvre de codification, d'organisation méthodique et complète de l'assistance à l'enfance malheureuse, a été nettement délimité dans sa portée.

La loi, dans l'article 2, présente une énumération complète des catégories de mineurs qu'elle concerne.

Le tertio de cet article définit la catégorie qui nous intéresse.

Ce sont les enfants trouvés, abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés. Ces enfants sont placés sous la tutelle de l'autorité publique et dits pupilles de l'Assistance.

En considérant la nature de l'infortune com-

mune qui les atteint, ce groupe est formé des enfants définitivement abandonnés.

Ils relèvent au premier chef de la loi de 1904, car leur situation représence l'excès du malheur pour des enfants assistés. L'abandon qui les frappe peut être matériel ou moral. L'abandon matériel était le seul que connaissait la législation antérieure à la loi du 24 juillet 1889. Il expose l'enfant à un danger pressant qui commande impérieusement l'intervention de l'autorité publique. La loi de 1904 range en premier lieu dans cette catégorie « l'enfant qui, né de père ou de mère inconnus, a été trouvé en un lieu quelconque ou porté à l'établissement dépositaire ».

Ces pupilles proviendront des expositions coupables ou du délaissement à « bureau secret » prévu et réglementé dans le nouveau texte. Le décret du 19 janvier 1811 ne considérait que cette situation, celle de l'enfant recueilli, dont les parents restaient ignorés. La loi de 1904 a approfondi la notion de l'abandon matériel. Elle vise en premier lieu l'abandon traduit par ce fait matériel et brutal qui avait autrefois le « tour » pour complice et dont l'instrument légal est actuellement le « bureau secret » ; mais elle admet une autre forme de délaissement, manifestation formelle de volonté, acte dont les auteurs ne restent pas ignorés.

Est déclaré pupille « l'enfant qui, né de père et de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants ».

C'est la condition des enfants présentés au « bu-

reau ouvert », âgés de plus de 7 mois, ou dont les parents divulguent le nom, le lieu et la date de naissance.

Cet abandon peut même être l'objet d'une requête adressée au préfet ou d'une déclaration de délaissement faite au commissariat de police. L'admission doit être précédée d'une enquête administrative. Dans ces circonstances, l'abandon perd la physionomie d'une action furtive et cachée; il donne lieu à une véritable procédure.

Il n'existe pas de différences plus essentielles entre l'abandon par exposition ou le délaissement à bureau secret et l'abandon à bureau ouvert.

L'enfant « abandonné » proprement dit doit être recueilli au même titre que l'enfant « trouvé », si la volonté des parents de se soustraire à leurs devoirs est aussi manifeste dans le premier que dans le second cas. La catégorie nouvelle n'a donc pas été créée et distinguée par la loi de 1904 comme prétexte à restreindre les obligations de l'assistance. L'enquête administrative prévue n'aura pas pour objet l'appréciation de la conduite des parents; le refus d'admission ne sera point justifié, si le danger d'abandon est réel et imminent. C'est cette assurance de fait que devront fournir les investigations du service, en même temps qu'elles porteront sur le nom, le lieu et la date de la naissance, renseignements utiles à rechercher ou à contrôler, pour éviter les suppressions d'états et favoriser les retours au foyer.

A l'encontre de cette large conception de la caté-

gorie des enfants abandonnés, *stricto sensu,* une autre interprétation a été proposée.

Elle est basée sur une restriction dont les termes mêmes se trouveraient dans la définition légale. Selon l'article précité, l'enfant né de père ou de mère connus, n'en est délaissé que « si on ne peut recourir à eux ou à leurs ascendants ».

Cette impossibilité de recours a été traduite dans le sens d'une impossibilité de recours alimentaire. C'est une condition négative qui n'existerait pas à l'égard des enfants abandonnés de parents riches ou aisés. Ces enfants, dans cette opinion, seraient exclus du service. L'indigence serait le complément nécessaire du délaissement, le véritable titre à l'assistance (1).

Cette restriction violerait manifestement le principe de la loi, qui est de secourir l'abandon et non l'indigence, qui ne fait pas proprement œuvre de charité sociale, mais surtout œuvre de police et de sûreté publiques (2).

Or, la misère n'est pas le mobile de tous les délaissements. Il en est qui découlent de certaines situations familiales ou mondaines, entraînant des infortunes aussi impérieuses que l'extrême pauvreté, et fréquentes surtout dans les classes riches

---

(1) V. Samaran. Les pupilles de l'Assistance publique et leur condition légale, p. 70.

(2) Circulaire ministérielle du 18 août 1911. « La loi de 1904, en même temps qu'elle est une loi d'assistance, est une loi de police et de sûreté. »

ou aisées. Tout enfant mérite une sollicitude égale, qu'il soit victime d'une faute ou de la misère.

Sans doute, il serait inique et choquant que des parents jouissant de larges ressources, ou simplement de ressources suffisantes, puissent s'exonérer en droit, non seulement de leurs obligations morales, mais encore de la dépense d'entretien et d'éducation. Ce serait un bénéfice immoral. L'article 38 de la loi de 1904 condamne un tel calcul en posant le principe de la contribution familiale aux frais exposés pour l'enfant. Le texte dit: « Le père, la mère et les ascendants d'un pupille de l'Assistance publique restent tenus envers lui de la dette alimentaire. Toute stipulation contraire est nulle ».

Mais le sort de l'enfant ne peut être subordonné à l'acquiescement de ses auteurs, à cette obligation et à leur fidélité à tenir l'engagement pris. L'intérêt du mineur prime toute considération pécuniaire. Son admission et son maintien dans les cadres du service s'impose lorsque la volonté de l'abandonner est évidente et arrêtée. Cette intention fermement manifestée et maintenue par les parents oppose à l'Administration l'impossibilité de recours dont parle l'article 2. Ce recours deviendrait, en effet, une immixtion brutale dans les secrets domestiques. D'une faute, cette tentative pourrait faire sortir un scandale, qu'elle ait pour but d'éveiller des scrupules sur l'abandon ou seulement de faire souscrire le délaissant à sa dette alimentaire.

Cette dernière exigence, qui paraît si légitime quand elle concerne des parents riches ou aisés, peut ouvrir un pénible dilemme. La jeune fille séduite, par exemple, ou l'épouse coupable qui ne peuvent disposer de leurs biens, placées devant cette situation sans issue, n'auraient le choix qu'entre l'aveu de leur faute avec ses tristes conséquences, ou l'infanticide. La loi a reculé devant la possibilité de telles alternatives (1). Elle s'en fie à la prudence des fonctionnaires compétents pour apprécier les circonstances, où tout recours devient impossible sans violer le secret exigé ou compromettre la sécurité des familles. L'Administration sacrifiera, dans ce cas, sa créance à ces considérations.

Dans la réalité, l'accès du service est ouvert aussi aisément aux enfants trouvés de parents ignorés, ou aux enfants dits « abandonnés » dont les auteurs sont connus. Tout recours matériellement impossible pour les premiers, l'est moralement pour les seconds, quand le danger d'abandon est réel et imminent.

L'admission à « bureau ouvert » des enfants délaissés est donc véritablement une création de la loi inspirée du seul intérêt des assistés. C'est une mesure qui complète les résultats de la suppression du tour. La préposée mise à la place de cet instrument insensible et muet reçoit la mission d'épargner

(1) Rapport Th. Roussel, p. 79 et exposé des motifs.

à tous les enfants qui lui seront apportés, l'infortune de rester toute leur vie des anonymes et des sans-famille. Aussi pourra-t-elle dans tous les cas s'efforcer d'obtenir des auteurs du délaissement qu'ils livrent l'état-civil de l'abandonné. Elle aura le droit de l'exiger pour les enfants âgés de plus de 7 mois. Cependant, même dans ce cas, le droit que possède la préposée de réclamer les renseignements essentiels sur l'origine du pupille à admettre, ne peut primer le souci de sauvegarder sa santé et sa vie. La loi prend la précaution de l'affirmer : « Toutefois la préposée peut recueillir l'enfant, si elle juge qu'on ne saurait attendre sans péril pour lui la décision du préfet ».

Dans la classe des enfants définitivement et matériellement abandonnés, rentre la catégorie des orphelins pauvres. Leur situation est identique à celle des pupilles trouvés et abandonnés. Seule l'origine de leur infortune diffère. L'orphelin n'est pas la victime d'un acte volontaire, mais celle des circonstances qui l'ont privé de sa famille. Cependant, cette disparition devra amener le même résultat que le délaissement volontaire, c'est-à-dire l'abandon définitif.

Partant de ce principe, la loi de 1904 n'adopte pas le sens que le langage ordinaire donne au mot « orphelin », en désignant ainsi l'enfant privé de son père et de sa mère. L'assistance du service exige, pour intervenir, l'absence de tout ascendant. Tous ces rapports familiaux brisés par la mort, le mineur n'aura pas besoin de la protection admi-

nistrative, s'il n'est pas pauvre, s'il peut se suffire par ses ressources.

Dans le cas contraire, la tutelle de l'autorité publique doit s'ouvrir. Elle ne pourrait, en effet, s'exercer concurremment avec les droits d'ascendants encore vivants ou ceux du tuteur ordinaire et du conseil de famille qui protègent les orphelins riches. L'indigence, la disparition de tous les titulaires de la puissance paternelle sont les conditions nécessaires pour donner dans ce cas, à l'intervention administrative, toute liberté d'action.

Cette définition de la catégorie des orphelins pauvres a paru à certains esprits en contradiction avec les termes de la loi, qui s'exprime ainsi :

Est dit pupille :

« L'enfant, qui, n'ayant ni père, ni mère, ni ascendants, auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence. »

La contestation naît de l'expression « auxquels on puisse recourir ».

Ainsi que pour les enfants abandonnés, elle a été interprétée comme signifiant l'impossibilité de recours alimentaire. Dans ce sens, serait orphelin pour le service, l'enfant privé de son père et de sa mère, quoique ayant encore ses grands-parents. Il ne deviendrait « pupille », et par conséquent ne serait en état d'abandon, que si les ascendants ne pouvaient s'acquitter de leur obligation alimentaire. En d'autres termes, la loi exigerait la disparition des père et mère et l'indigence des ascendants qui leur auront survécu.

D'une façon générale, qu'il s'agisse d'ascendants ou des parents directs, cette opinion est contraire à l'esprit de la loi, instrument de tutelle et non d'assistance proprement dite. Nous avons posé ce principe à propos des enfants abandonnés. Nous le retrouvons dans ce cas. L'abandon des enfants reste toujours possible, quel que soit le débiteur de l'obligation alimentaire, sauf le recours de l'article 38, qui reste ouvert à l'Administration.

Cet article n'aurait qu'une utilité bien restreinte, celle de réclamer contre les parents ou ascendants à qui des ressources surviendraient postérieurement à l'admission, fait peu fréquent, si l'existence de ressources antérieures suffisait à fermer l'accès du service.

Plus spécialement pour les orphelins pauvres, l'interprétation proposée ne se concilie pas avec le texte de la loi. L'enfant, titulaire d'une créance alimentaire, ne serait pas, en effet, privé de ressources et ne rentrerait pas dans la définition de l'article 6, qui exige comme dernière condition l'absence de tout moyen d'existence.

La loi aurait donc exprimé inutilement sous deux formes diverses la même condition.

En réalité, les termes « auxquels on puisse recourir » sont une qualification spéciale à la loi de 1904. Elle signifie abandon réel, absolu, que cet abandon dérive des faits ou d'un acte volontaire.

La situation que certains proposent pour définir la catégorie des orphelins pauvres, c'est-à-dire

celle de l'enfant privé de son père et de sa mère et non secouru par ses ascendants, sera la situation d'un enfant « abandonné », mais non celle que nous analysons.

L'orphelin admis à l'assistance ne doit posséder aucun moyen d'existence. Cette considération paraît en opposition avec l'esprit de la loi, qui dispose également pour les enfants riches et pauvres. Le texte traduit seulement ce fait que l'orphelin en possession d'une certaine fortune n'est jamais abandonné, parce qu'il est en puissance de tuteur. L'exclusion expresse d'un tel enfant ne serait pas dans la loi que la possibilité de son admission ne se serait jamais posée dans la réalité.

Ces diverses situations ainsi établies n'épuisent pas les modalités de l'abandon définitif. Cette infortune particulière à l'enfance se traduit encore sous la forme de l'abandon moral.

En cette matière, la loi de 1904 n'a eu qu'à adopter la clientèle d'assistés que les lois antérieures du 24 juillet 1889 et du 19 avril 1898 avaient déjà désignée à la protection administrative.

Les « pupilles », dans cette catégorie de bénéficiaires, revus d'ailleurs, sont les enfants délaissés, maltraités, ou moralement abandonnés, et les enfants de parents dessaisis.

D'après leurs origines, ils se divisent en deux provenances : enfants du titre premier de la loi du 24 juillet 1889, enfants du titre II de la même loi.

Leur situation commune est d'être dans cet état d'abandon particulier qui n'affecte pas leur existence, mais leur éducation et leur mentalité. Le péril qui les menace n'est donc pas aussi apparent, aussi brutal que celui dont les enfants matériellement abandonnés sont les victimes. Ce trait général en découle que l'intervention de l'assistance ne peut s'exercer à leur profit, sans une appréciation préalable de la condition respective de chaque mineur.

Cette appréciation n'appartiendra pas au service, parce qu'elle sera basée le plus souvent sur des imputations d'ordre pénal, par conséquent de la compétence d'une autorité judiciaire. D'autre part, la tutelle de l'Assistance rencontrerait un obstacle juridique dans les droits de puissance paternelle, dont le titulaire n'est pas absent et peut n'être pas renonçant. La déchéance de ce titulaire devra précéder toute intervention administrative. C'est encore une décision qui touche à des droits et des intérêts privés. L'indignité ou l'incapacité du représentant légal de ces droits et de ces intérêts ne peut donc être résolue que par le juge.

Pour ces diverses raisons, le rôle du service à l'égard de ces catégories de pupilles n'est plus le rôle d'un tuteur d'office, comme pour les enfants abandonnés proprement dits. Des personnes privées ou des institutions charitables pourront être appelées à assumer sinon le titre, du moins l'exer-

cice de la mission protectrice, telle qu'elle revient ordinairement à l'Etat.

Sous cette réserve, la loi admet à la condition de pupilles de l'Assistance les enfants moralement abandonnés, qui peuvent se réclamer de ses dispositions à divers titres.

Ce sont tout d'abord les enfants de parents déchus, enfants maltraités ou moralement abandonnés. Ce contingent d'assistés proviendra du titre premier de la loi du 24 juillet 1889, qui oblige le juge saisi à prononcer la déchéance des parents ou lui en laisse la faculté, selon les cas. Cette mesure préalable étant prise, le sort de l'enfant peut être remis entièrement à l'Assistance publique.

Le titre II de la même loi permet au père ou à la mère de solliciter leur dessaisissement pour leur donner la possibilité soit de prévenir leur déchéance, soit de faire l'aveu de leur impuissance à éduquer leurs enfants. L'abandon ainsi réalisé paraît être un acte volontaire au même titre que l'abandon matériel. Il l'est dans un sens. L'auteur de cet abandon peut en limiter les effets, remettant certains droits, en conservant certains autres, comme le privilège de consentir au mariage. En fait, cette initiative revient à reconnaître bénévolement une situation de fait, une situation d'abandon moral, qui, si elle n'était pas avouée, finirait par être établie et sanctionnée par la déchéance.

De cette analyse sommaire des conditions variées des pupilles, ressort cette constatation *a*

priori confirmée par la réalité, qu'il doit exister une grande diversité dans la situation pécuniaire de ces enfants.

L'infortune, que la loi de 1904 tente de pallier, n'est pas nécessairement accompagnée ou provoquée par la misère. Aussi, la privation de ressources qui constitue la qualité essentielle pour réclamer toute autre assistance, n'est pas, dans notre domaine, une considération prédominante. La loi de 1904 n'est donc pas faite en principe pour les mineurs indigents, mais pour les enfants abandonnés.

Dans les cas les plus nombreux, cependant, misère et abandon iront de pair.

L'indigence détruit ou affaiblit fréquemment les liens familiaux avec les sentiments d'affection qui les cimentent, surtout lorsque le vice ou l'inconduite l'accompagnent.

Dans les milieux où règnent les privations, les suggestions qui poussent au délaissement de l'enfant seront plus écoutées qu'ailleurs. De même, l'abandon moral y sévira plus particulièrement, soit que l'enfant ne reçoive point l'affection qu'il réclame, soit le plus souvent à cause de l'insuffisance ou de l'absence de l'éducation familiale.

Cette inégalité d'origines et des situations va imprimer un premier caractère de particularité à la tutelle administrative, considérée au point de vue de la gestion des biens.

La tutelle ordinaire, en effet, a été conçue et organisée en vue de la protection des mineurs, en

possession d'une certaine fortune. Les précautions, les formalités qu'elle contient sont sans objet là où tout patrimoine est absent. En fait, pour des mineurs sans patrimoine, la tutelle ordinaire ne s'ouvre pas. Dans cette situation, tout motif disparaît de mettre en mouvement l'organisme du Code (1).

Considéré dans son ensemble, le mandat de gestionnaire qu'assume le tuteur consiste, en effet, en trois obligations, dont chacune suppose, pour s'appliquer, un avoir appréciable. Le tuteur doit faire fructifier les biens pupillaires, assurer leur conservation en droit et en fait et veiller à leur accroissement. Comme préliminaires de cette mission, trouvent place au début l'inventaire de la fortune et la délibération du conseil de famille, qui désigne le subrogé-tuteur, surveillant de la gestion, et détermine la dépense annuelle d'entretien et d'administration avec la somme limite à partir de laquelle l'emploi des revenus disponibles devient obligatoire.

Ces précautions, ces précisions indiquent dès l'abord la portée du gouvernement pécuniaire contenu dans la tutelle.

Les dispositions qui réglementent le plein développement de la gestion n'ignorent aucune des opérations dont peut être l'objet un patrimoine

---

(1) Chambre des députés. Séance du 7 avril 1905. Discours de M. Steeg.

d'une certaine importance et d'une composition variée.

La loi fixe les règles concernant les actes conservatoires, passation et renouvellement des baux, loyers ou fermages. Elle prévoit tous faits qui se rattachent à la manutention des deniers, paiement des dettes, encaissement de créances et placement des capitaux et des économies.

Cette dernière opération est l'objet de garanties spéciales. C'est un acte, en effet, qui doit intervenir après toute modification et transformation du capital, et par là un acte conservatoire. Mais c'est aussi le moyen ordinaire d'accroître la fortune du pupille. Son emploi sera fréquent et essentiel dans une administration dont le but n'est pas l'utilisation des revenus en dépenses, mais leur consolidation en capital. Du choix des placements, de l'empressement du tuteur à les réaliser, dépend donc principalement le bénéfice de la gestion.

La loi du 27 juin 1880 corrigeant les lacunes et les imprécisions du Code civil, combinée avec les dispositions qu'elle a laissées subsister, exige l'autorisation du conseil de famille pour tout emploi de capitaux constitués, et même l'homologation du tribunal, lorsque la somme à placer dépasse 1.500 francs.

Ces garanties ne jouent pas pour l'utilisation des économies réalisées sur les revenus. La destination réservée à ce capital naissant est laissée au libre choix du tuteur et placée sous son unique responsabilité. Mais, dans les deux, s'il est procédé

par achat de valeurs mobilières, les titres acquis doivent présenter la forme nominative. Cette disposition interdit au tuteur toutes spéculations ou simplement toutes opérations de bourse, qui, avec la forme au porteur, pourraient échapper aux garanties légales. Enfin, un délai de placement est inscrit dans le Code, de six mois pour les économies, de trois mois pour les capitaux.

La gestion tutélaire comporte aussi nécessairement des opérations d'aliénation, qui ne pouvaient être laissées en dehors de la réglementation légale. Elles constituent des actes parfois nécessaires, souvent avantageux, mais qui réclament plus que toutes autres un contrôle et des garanties. C'est ainsi que la vente des meubles corporels, vente obligatoire, ne peut se faire qu'aux enchères, après affiches, par le ministère d'un officier public. De même les meubles incorporels, autrement dit les valeurs mobilières, ne pourront être aliénés sans l'autorisation préalable du conseil de famille, confirmée par le tribunal si le chiffre de la vente dépasse 1.500 francs. La délibération préalable du conseil de famille et l'homologation du tribunal sont nécessaires, quelle que soit la valeur de la transaction, pour l'aliénation des immeubles.

Les mêmes conditions régissent l'échange, la constitution d'hypothèques ou de droits réels, actes de disposition qui constituent des démembrements de la propriété.

Le Code prévoit encore les acquisitions à titre gratuit, donations ou legs, que le tuteur ne peut

accepter sans l'autorisation du conseil de famille, les obligations conventionnelles, parmi lesquelles, la plus grave et la plus dangereuse, l'emprunt, ne peut être consentie qu'avec l'approbation de l'assemblée familiale, homologuée par le tribunal.

Des successions peuvent échoir aux pupilles pendant la durée de la gestion. Le plus souvent, cet événement se place au début de la tutelle, lorsque celle-ci s'ouvre au décès du père ou de la mère, les enfants venant à l'héritage du parent décédé. Le tuteur doit remplir la formalité de l'inventaire mobilier. Il fournit ainsi la base pour déterminer le parti à prendre, et cette décision revient au conseil de famille. Cette assemblée répudie ou accepte la succession en pleine indépendance, mais dans le second cas ne peut accepter que sous bénéfice d'inventaire.

Cet ensemble de droits et de pouvoirs est sanctionné par la disposition des actions propres à garantir les uns et les autres. Le tuteur peut demander et défendre en toute liberté, sauf dans les litiges portant sur des immeubles, où il doit être autorisé par le conseil de famille, pour jouer le rôle de demandeur.

Cet exposé succinct des fonctions et des privilèges qui entrent dans l'institution de la tutelle ordinaire, considérée uniquement comme sauvegarde des intérêts pécuniaires, révèle un plan de gestion complet et précis, grâce auquel le tuteur et l'assemblée familiale, unissant leurs prérogatives,

disposent de toutes facultés juridiques nécessaires au gouvernement d'un patrimoine. Mais il en ressort également que la minutie du Code, l'esprit de ses dispositions qui visent à balancer le pouvoir exécutif du tuteur du pouvoir délibératif de l'assemblée familiale, combinés, pour les décisions les plus importantes, avec le supplément de garantie, demandé à l'homologation judiciaire, que cet agencement compliqué peut convenir seulement à la protection d'intérêts importants et au maniement de sommes conséquentes. La tutelle offre-t-elle cependant des ressources juridiques plus simples? Cette institution supporte-t-elle une simplification de tout le formalisme, qualifié souvent d'excessif, qui accompagne chaque opération? Ou, plus simplement, sans recourir à cette adaptation, existe-t-il à côté de ce régime pour enfants riches une gestion plus expéditive et mieux appropriée à la situation des mineurs sans fortune.

En fait, la mission de gestion que reçoit le tuteur a été établie uniquement comme celle d'un administrateur de richesses acquises. Le rôle d'épargnant, borné à la modeste besogne de procurer une occupation au mineur en âge de travailler et de veiller à la sage distribution de son gain, où la part soit faite pour la constitution d'un pécule, ce rôle est laissé, dans les familles, au hasard des affections, parce qu'il comporte des obligations trop minimes pour nécessiter toute une procédure de nominations et d'autorisations qui dépasserait le but visé.

Le système d'administration des biens, compris dans la tutelle de droit commun, ne pouvait donc recevoir qu'une application partielle dans la tutelle administrative.

Ses dispositions ne valaient que pour cette classe d'enfants assistés, possesseurs d'une certaine fortune, à leur admission dans le service, ou qui venaient à bénéficier de dons ou de legs, au cours de leur minorité, les uns et les autres formant une catégorie de pupilles riches.

Certains, parmi eux, seront des enfants trouvés en un lieu quelconque ou présentés au bureau secret, à qui revient un capital d'argent ou de valeurs remis à la préposée ou découvert sur la personne de l'enfant.

D'autres pupilles, abandonnés proprement dits, ont reçu dès leur immatriculation une dotation qui leur constitue une fortune personnelle. Et comme ce délaissement ne brise pas tout lien familial et laisse subsister la filiation, ces enfants peuvent être appelés à certaines successions ou bénéficier de libéralités.

Il en est de même pour cette classe d'assistés confiés à l'Administration, au titre de moralement abandonnés.

Dans ces diverses situations, les règles de gestion de la tutelle trouvent un champ d'application. Elles interviennent dans toutes les circonstances où la condition du pupille se rapproche de la condition d'un enfant de famille et met en question des intérêts identiques. Aussi la loi de 1904 s'en réfère

implicitement dans ces cas aux solutions ordinaires, en les combinant avec les particularités d'organisation de la tutelle administrative. Au nombre des dispositions ainsi empruntées, se trouvent les obligations relatives aux successions venant à échoir au mineur, obligation de requérir la levée des scellés, de faire inventaire et de procéder à la vente des meubles ; les devoirs du tuteur relatifs à la conservation du patrimoine, les restrictions apportées à son mandat, pour vendre, emprunter, hypothéquer, enfin la nécessité à laquelle il est soumis de faire emploi des capitaux.

Au cours de l'exposé détaillé de l'administration pupillaire dans son entier développement, certaines autres dispositions nous apparaîtront, qui sont manifestement dérivées du régime ordinaire.

De cet ensemble de règles communes aux deux institutions, se dégage le premier aspect de la tutelle administrative, création juridique en partie inspirée du Code civil, cas d'application restreinte du droit commun adapté à des situations exceptionnelles.

Ce point de vue n'est qu'une forme de la tutelle administrative considérée dans le gouvernement des intérêts. Une apparence plus ordinaire de ce gouvernement est celle qu'il revêt en tant qu'il s'adresse aux pupilles pauvres. Cette condition est la plus commune parmi les enfants assistés. C'est celle que la loi de 1904 a principalement envisagée.

Dans cette situation, nous l'avons vu, les pré-

cautions, les formalités contenues dans la tutelle ordinaire ne trouvent plus, pour s'appliquer, un motif suffisant. Un simple livret de Caisse d'épargne ne réclame pas une protection aussi compliquée. Aussi, dans la vie courante, pour des mineurs ordinaires, constituer un pécule à l'enfant, veiller à son accroissement ne sont pas des devoirs de gestion. Ce sont des faits de sollicitude qui trouvent des garants naturels parmi les parents survivants ou les amis. Cette mission de prévoyance rentre, au contraire, dans le but même de la tutelle de l'Assistance, dont l'organisation, le fonctionnement permettent aisément les plus modestes opérations. L'épargne en sera l'objet le plus essentiel et ainsi la gestion, à laquelle elle donnera lieu, s'appliquera plus fréquemment aux biens à acquérir qu'aux biens acquis, le plus souvent absents.

Cette gestion prolongera, en quelque sorte, la protection de la personne (1).

Ce plan de prévoyance est amorcé, tracé dès la première jeunesse du mineur assisté. Le département pourvoit, en effet, à l'entretien des pupilles pauvres, sans compensation, ni présente, ni future. A l'âge du travail, l'enfant n'est donc pas endetté du coût de son éducation première et il a même

---

(1) V. Emile Alcindor « Les Enfants assistés », p. 175. « Même dans la gestion des biens, la protection de la personne du pupille, à sa sortie du service, est l'idée dominante ; c'est elle qui inspire les règles propres aux deniers pupillaires. »

parfois bénéficié jusque-là des générosités du Conseil général, par son affiliation aux Sociétés scolaires de mutualité.

A treize ans, la gestion des biens s'ouvre pour cette partie du salaire, qui est la source du pécule futur, et dès lors tous les devoirs de cette gestion se résument dans la sauvegarde et l'augmentation de ce fonds d'épargne.

Le décret du 19 mai 1909, pris en exécution de la loi, a nettement établi l'administration pupillaire en vue de cette œuvre. Cette administration est constituée, pour les cas les plus fréquents, comme un simple gouvernement de deniers. C'est cette catégorie de biens, et parmi eux ceux provenant des produits du travail et des économies réalisées sur les gages qui ont fait l'objet des dispositions les plus nombreuses. A ce titre ont pris place dans le texte réglementaire la question du contrat de placement et de la répartition des salaires.

Les considérations relatives au pécule ont dicté la règle de l'emploi dans un très court délai des sommes les plus minimes. Elles ont désigné les modes de placement adoptés, Caisses d'épargne et rentes sur l'Etat, les seuls qui conviennent à de modestes avoirs. Les dispositions tirées de la loi et du décret, qui permettent au tuteur et au conseil de famille du service d'assurer aux pupilles une retraite pour la vieillesse, caractérisent plus fortement encore l'esprit et la portée de la gestion.

Par le but poursuivi et les ressources juridiques imaginées pour l'atteindre, le gouvernement pécu-

niaire, dans la tutelle administrative, revêt bien un aspect original. Cette originalité peut se résumer dans cette définition : la gestion pupillaire est essentiellement une gestion de prévoyance et d'épargne.

CHAPITRE III

CARACTÈRES DE LA GESTION ÉTRANGERS A LA CONCEPTION D'UNE TUTELLE ET DÉRIVÉS DE LA PRÉROGATIVE PATERNELLE CONFIÉE A L'ASSISTANCE PUBLIQUE.

DE LA JOUISSANCE LÉGALE ACCORDÉE PAR LA LOI AU DÉPARTEMENT

La protection des biens pupillaires, telle que nous l'avons envisagée jusqu'ici, sous la double modalité d'une administration tutélaire normale ou d'un gouvernement d'économies et de pécule, ne dépasse pas la portée d'une simple direction d'intérêts pour autrui.

Si, dans les conditions ordinaires, le tuteur assume à l'égard de la majorité des enfants assistés un mandat où le fait de sollicitude domine les préoccupations pécuniaires, cette qualité n'est pas en somme complètement étrangère à l'institution même de la tutelle. Elle en est une conception particulière où la protection de la personne et la protection des biens se mélangent intimement.

Cependant l'état juridique des enfants assistés et leur condition réelle exigeaient d'autres moyens que cette extension, cette adaptation d'un régime ordinaire.

Etant admis à la base de la loi que l'Administration devait accepter toutes les charges qu'entraînait et que nécessitait l'assistance à l'enfance abandonnée, cette tâche allait dépasser la portée de l'institution tutélaire et sa réalisation exiger des ressources particulières (1).

Cette divergence est à l'origine même des deux interventions. Elle prend naissance dans les motifs d'ouverture de chaque tutelle et les conditions différentes qui président à leur établissement respectif.

La tutelle s'ouvre, en droit commun, le plus fréquemment, par la dissolution du mariage, à la suite du divorce des époux ou du décès de l'un d'eux. Elle s'ouvre, pour les enfants naturels, par la disparition de celui qui possède la puissance paternelle. La protection administrative intervient dans les deux situations d'orphelin de parents et ascendants et d'enfant délaissé matériellement ou moralement qui se traduisent l'une et l'autre par un état de complet abandon.

---

(1) V. Emile Alcindor « Les Enfants assistés ». « L'assistance donnée aux pupilles se confond avec l'exercice même de la tutelle ou, plus exactement, de la puissance paternelle. L'administration a, à l'égard des enfants, les mêmes obligations que les père et mère. »

La tutelle de l'Assistance ne coexiste donc jamais avec le pouvoir paternel, tandis que les deux institutions peuvent fonctionner parallèlement dans le régime ordinaire. La mère survivante, en effet, peut décliner la tutelle, le père se faire excuser, les ascendants n'être pas désignés, et les uns et les autres déchargés des obligations relatives aux biens, conservent et exercent en totalité ou en partie les droits et devoirs intéressant la personne du mineur. Ce partage est exclu de l'organisation administrative. Quand tous les titulaires du pouvoir familial ne sont pas absents ou renonçants, l'intervention du service exige leur déchéance préalable.

Aussi la portée de cette intervention dépasse-t-elle celle de l'institution civile.

Elle est toujours supplétive de la puissance paternelle, si bien que la protection pupillaire réunit dans tous les cas les attributs d'un tuteur et d'un père (1).

Cette combinaison trouve son équivalent juridique dans l'état familial où l'époux survivant exerce à la fois le rôle de père et de tuteur.

Le décès de la mère lui confère une qualité nou-

---

(1) Cette double attribution ressort du texte même de l'article 13 §§ 1 et 2 de la loi du 27 juin 1904, dont le sens est éclairé par les travaux préparatoires. Ce texte et ces travaux ont mis fin aux contestations qui étaient nées sous le régime antérieur, au sujet de l'exercice de certaines prérogatives de puissance paternelle.

velle, mais cette modification de pouvoirs n'a aucun sens, n'entraîne aucun effet juridique, si le mineur n'hérite pas du prémourant ou s'il ne possédait déjà des biens personnels soumis pendant le mariage à l'administration légale. Ce sont des circonstances peu fréquentes pour des enfants assistés. La confusion, dans un titulaire unique, des deux fonctions de père et de tuteur, ne dépend pas pour eux de considérations pécuniaires.

Elle existe et a une raison d'être dans tous les cas, parce que le législateur a demandé à cette combinaison une utilité particulière, qui est de permettre la fusion en un seul des deux modes de protection des mineurs établis par le Code, en quelque sorte le renforcement de l'un par l'autre.

En effet, les enfants que l'Assistance recueille, à titre de pupilles, se trouvent dans un état d'isolement complet. L'infortune qui les atteint consiste dans la privation de tout appui, de toute sollicitude morale ou matérielle.

L'Etat va être obligé d'assumer, sans partage, une mission éducative qui est délaissée, et à laquelle nul n'est appelé, parent ou ami.

A l'égard des pupilles riches, il n'incombera pas à l'Administration que des responsabilités pécuniaires. Il lui appartiendra encore de prendre soin de l'enfant lui-même, de son éducation et de son établissement. Gouvernement des biens et gouvernement de la personne n'auront qu'un seul et même répondant.

A ne considérer que cette catégorie de favorisés

parmi les pupilles, le rôle de l'Administration est assimilable à celui d'un tuteur, chargé de tous les intérêts matériels et moraux du mineur. C'est l'aspect de la protection tutélaire assumée dans son intégralité, telle qu'elle se rencontre ordinairement dans la pratique, quand le mariage dissous, le père de l'enfant en possession de biens propres, continue à exercer, sous une qualité nouvelle, le pouvoir complet qu'il revêt dans le mariage.

Mais la condition du pupille riche est l'exception rare. Elle ne donne point la mesure exacte de l'intervention administrative. Le sort paradoxal de ces enfants pourvus de ressources et privés d'affection, à la fois indépendants et assistés, est submergé dans la situation ordinaire des pupilles, possédant des ressources insuffisantes ou ne possédant rien.

C'est cette catégorie, majorité dans les cadres du service, pour qui l'Assistance acceptait dans sa plénitude, aussi lourde qu'elle devait être, une mission singulièrement différente d'un simple mandat tutélaire.

Le devoir de l'Etat devenait un devoir onéreux, tandis que la tutelle n'est qu'une charge morale (1). Ces pupilles n'attendaient pas de la société une

---

(1) L'enfant, en général, n'est pas dans le droit commun à la charge du tuteur. La tutelle onéreuse n'est plus une tutelle ordinaire, mais une tutelle officieuse, ou bien le tuteur, s'il est tenu aux frais d'éducation, ne peut l'être qu'au titre d'ascendant.

simple protection, mais encore leur existence et leur éducation allaient être remises à sa générosité.

C'est là du moins la conception qui a prévalu dans la loi, celle de la sollicitude la plus étendue. Si l'idée d'assistance proprement dite avait inspiré l'œuvre de 1904, l'intervention administrative aurait eu un caractère plus restreint, n'aurait pas nécessité une réglementation qui devait englober tout un domaine du droit civil.

L'autorité publique se serait conformée dans ce cas aux principes déjà existants qui ont réglé sa conduite à l'égard de certains malheureux tels que les malades pauvres, les vieillards, les infirmes et les incurables.

L'acte de solidarité sociale qui s'adresse à ces infortunes consiste dans un secours pécuniaire exclusivement, se traduit au total par une simple charge budgétaire.

C'est un fait d'assistance ordinaire.

Limitant ses bienfaits à cette contribution financière, l'Administration n'aurait pas exigé et ne pouvait exiger que le sort de l'enfant lui soit remis. Ses droits devenaient aussi restreints que ses responsabilités. Sous un tel régime, l'assistance à l'enfance abandonnée serait revenue à l'initiative privée sous toutes ses formes, soutenue des deniers publics.

Cette organisation pouvait présenter certains avantages, entre autres celui d'apporter une solution plus simple, mais qui, par contre, n'était point

une solution juridique. Elle comportait cette grave et irrémédiable lacune de laisser en suspens l'attribution du pouvoir paternel, alors que les droits et devoirs que comporte cette fonction familiale étaient privés de leurs titulaires naturels. Cependant, ces droits et devoirs constituaient une contrepartie, que devaient réclamer nécessairement ceux qui allaient s'imposer la lourde charge matérielle et morale d'un mineur délaissé. C'était une prétention fondée en droit et une prétention légitime de leur part. En ne l'invoquant pas, ou devant le refus de la loi à la consacrer, aucune garantie n'existait que d'autres ne vinssent un jour enlever l'enfant à ceux qui l'auraient recueilli. Ceux-ci, n'ayant aucun titre, et ceux-là, au contraire, faisant valoir quelque droit, l'œuvre entreprise pouvait être interrompue et les sacrifices consentis profiter à autrui.

Nul, cependant, personne ou association privée, ne pouvait prétendre à revêtir, de son fait, une qualité juridique qui ne dérive que de la filiation ou de la parenté. Son essence est d'être hors du commerce. Le respect de la morale publique, la solidité de l'ordre privé et l'intangibilité des institutions fondamentales de la société, tout se coalise pour repousser la conception qui admettrait la prérogative paternelle au rang des privilèges que le seul usage ou les conventions permettent d'acquérir. A l'Etat seul, il était permis de faire fléchir ce principe à son profit. Il y était autorisé de par sa prédominance sur les intérêts privés, sa nature

d'être social supérieur aux individus, et aussi sa qualité de participant à tous les droits, du fait qu'il n'en existe aucun dont il ne soit la source légale et le soutien.

Aucune raison valable n'existait, d'autre part, de refuser à l'Etat, comme hors de sa compétence, du champ de son action, l'aptitude de droit à intervenir pour des intérêts privés. Le Code civil lui-même appelle le pouvoir administratif ou le pouvoir judiciaire à résoudre, en dehors de tout litige, des questions purement domestiques. Il en est ainsi en matière de tutelle, en tant que le juge doit homologuer certains actes de la gestion, et encore pour tout ce qui concerne les dispenses au mariage confiées à l'examen et à la décision de l'autorité exécutive.

D'une façon générale, la puissance publique est d'ailleurs justifiée à se prévaloir dans tout domaine de sa fonction essentielle, qui est de veiller à l'ordre public. Or, l'assistance à l'enfance abandonnée était autant une préoccupation de police et de sûreté qu'une œuvre charitable. Cette dernière considération primait tout autre point de vue de la question. La nécessité de respecter le caractère, dont la puissance paternelle est revêtue dans notre Code, en proscrivant toute attribution de ce pouvoir au profit d'un autre garant que l'Etat, cette obligation tirée de la loi et de l'ordre naturel n'impliquait pas que l'autorité devait assumer elle-même la pratique d'une véritable direction familiale.

Pour ménager uen place à la collaboration de l'initiative privée, il suffisait au législateur d'emprunter au Code civil la distinction, qui y est souvent faite, entre l'essence et l'exercice des droits juridiques. L'Etat pouvait déléguer l'exercice de la prérogative paternelle et en rester le titulaire. Cette séparation de la qualité et de la fonction elle-même n'aurait pas constitué un simple artifice, ainsi qu'il apparaît dans la loi du 24 juillet 1889, où elle a trouvé place, au profit des enfants moralement abandonnés recueillis par des personnes privées ou des institutions charitables.

La disposition admise dans cette situation, garantit à l'Administration un droit éminent de surveillance avec, comme sanction, un droit de révocation, dont l'autorité publique peut user envers ses mandataires (1). Si pareille coopération n'a pas été réalisée dans la loi de 1904, c'est que la tâche paraissait trop lourde, sans doute, pour les forces de l'assistance privée, ou qu'il n'y avait point de contrôle qui puisse valoir, pour une entreprise aussi délicate, dont les bénéficiaires étaient si nombreux et disséminés par tout le territoire, la sollicitude active et directe de l'Etat.

---

(1) Voir sur ce point : Exposé des motifs de la loi du 24 juillet 1889, qui commente la portée pratique de la distinction faite entre les droits de la puissance paternelle nécessairement dévolus à l'Etat et l'exercice de ces droits qui peut être délégué à des particuliers.

V. aussi Circulaire du Ministère de l'intérieur sur l'application de la loi du 24 juillet 1889.

L'Administration n'était donc pas appelée à une simple vocation juridique. Elle recevait une mission de fait à réaliser intégralement avec ses ressources propres.

C'est pourquoi la loi, confiant à l'Assistance publique une charge égale en poids et en responsabilités à celle d'un père de famille, devait lui assurer un ensemble équivalent de privilèges et de pouvoirs.

Cette similitude d'obligations et cette parité des moyens sont visibles dans les dispositions relatives au gouvernement de la personne du pupille. Le tuteur administratif jouit, à ce point de vue, d'une indépendance de décision, d'une autorité qui n'appartiennent pas au tuteur ordinaire, même secondé par le conseil de famille.

Laissant hors de notre sujet tout ce qui concerne exclusivement la fonction éducative de l'Assistance, nous n'en retiendrons que l'acte essentiel de sollicitude envers la personne qui réagit directement sur l'administration pécuniaire. Ce trait dominant auquel la gestion pupillaire emprunte son originalité, est dans l'obligation assumée par l'Administration, de pourvoir à tous les frais de l'entretien et de l'éducation de ses protégés.

Il n'existe pas, dans la loi de 1904, de disposition expresse consacrée à établir le principe de cette charge. Il est implicitement contenu dans la partie financière du texte, où son application est assurée par l'inscription au nombre des dépenses obliga-

toires ou ordinaires du service, de tous les frais provenant des pupilles.

L'obligation de l'Assistance ne diffère point en étendue de celle des père et mère. Elle comprend également la nourriture, le vêtement, le logement, les soins médicaux et le coût de l'instruction. Elle est également garantie. L'inscription au budget en assure le respect avec autant d'efficacité que la loi et les mœurs dans la famille. L'assimilation est complète dans l'objet de la dette et les moyens de contrainte qui en assurent le paiement.

Aussi les sacrifices pécuniaires que l'Assistance doit supporter dépassent par leur importance et leur signification ceux qui constituent de simples secours. La loi de 1904 elle-même prévoit, à côté de la catégorie des pupilles, une catégorie d'enfants secourus temporairement. Ceux-ci ne bénéficient point de la sollicitude directe de l'autorité publique. Ils sont aidés pécuniairement par l'intermédiaire de leurs auteurs ou leurs protecteurs naturels ou bénévoles, ne recevant rien de plus qu'une allocation temporaire, qui n'est qu'un appoint aux frais de leur éducation, calculé d'une façon purement arbitraire. Ce secours est dit préventif d'abandon. C'est une institution inspirée en partie du souci légitime d'épargner les deniers publics, en évitant par une contribution opportune l'éventualité du délaissement définitif avec ses conséquences onéreuses pour la société. Aussi la dépense pour cette classe de bénéficiaires n'est indéterminée ni dans sa quotité, ni dans sa durée. Elle est fixée à

un taux et à un temps certain, tandis que ces prévisions sont impossibles pour le budget d'une éducation complète telle que l'Assistance s'y oblige envers ses pupilles.

L'Assistance assume donc la charge familiale la plus onéreuse et la plus importante, celle qui fait des enfants les créanciers des parents et leurs débiteurs en respect et reconnaissance.

Il apparaissait, dès lors, que, sous la dénomination de tutelle, l'intervention administrative, renchérissant sur le rôle d'un tuteur ordinaire, le titre de père aurait mieux désigné son action, si ce titre pouvait être octroyé juridiquement.

Mais l'assimilation, qui n'est pas dans les termes, s'est faite dans l'esprit du législateur. La paternité est un tout indivisible de charges et de privilèges, les uns venant en compensation des autres. Parmi ceux-ci ne comptent pas les profits moraux du gouvernement familial, droit d'ordonner du père et droit de se faire obéir, qui sont moins des avantages que des responsabilités. Il n'existe dans la charge paternelle qu'un bénéfice réel, non mitigé, celui que les parents retirent, dans certains cas, grâce à leur jouissance légale, des revenus de leurs enfants mineurs de 18 ans. Ce droit est lié à l'obligation d'entretien. Il en est l'indemnisation, ou, si le rapport est supérieur à la dépense, il devient l'occasion d'un gain légitime, qui ne paie pas, mais que justifie la somme des soins et de soucis dont les enfants restent les débiteurs.

Toutes choses étant égales pour le père de famille

et l'Assistance, charges et responsabilités, l'Administration avait les mêmes titres à l'usufruit du patrimoine de ses pupilles. L'article 16 de la loi de 1904 le lui accorde en ces termes :

« Les revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département, jusqu'à l'âge de 18 ans, à titre d'indemnité des frais d'entretien. »

Cette disposition vise bien la jouissance légale ordinaire avec la portée et les limitations inscrites dans le Code civil (1). De même, dans les deux régimes, des charges identiques pèsent sur l'usufruit paternel, parmi lesquelles se distingue l'obligation, qui en est la contrepartie directe, de donner à l'enfant, mineur simple ou pupille, une éducation en rapport avec sa fortune.

Le privilège de la jouissance légale, caractéristique de la fonction paternelle, vient donc parfaire juridiquement la parité des charges et des responsabilités, qui incombent à l'Assistance comme au chef de famille. Cette attribution significative dégage aussi nettement l'idée qui est à la base de la loi de 1904. Elle condamne toute interprétation de ce texte, qui y chercherait un esprit, une inspiration d'assistance pure, assimilant cette œuvre de solidarité à celles qui s'adressent à d'autres infor-

---

(1) V. Circulaire du Ministère de l'intérieur du 15 juillet 1904, sur l'application de la loi du 27 juin 1904.

tunes. S'il en était ainsi, les pupilles seraient soumis au principe essentiel de notre législation charitable, à la règle générale d'après laquelle les dépenses faites sont sujettes à remboursement dans les cas où l'assisté possède des biens ou qu'il lui en survient au cours de son existence (1).

La jouissance légale n'est pas l'équivalent de ce droit de créance. Celui-ci permet à l'Administration de récupérer ses débours en se payant sur tous biens, capitaux ou revenus. L'usufruit paternel étendu à l'Assistance est limité aux seuls revenus. Il assure l'intégrité du capital du mineur ou du pupille, au lieu que, pour une dette ordinaire, le patrimoine entier, dans ses éléments constitutifs et dans ses produits, entrerait dans le gage du remboursement. Cette limitation a été inspirée, dans les deux cas, par la considération de l'avenir de l'enfant. En fait, l'Assistance, comme le père de famille, n'a pas la position d'un créancier véritable. La loi n'accorde à l'une et à l'autre ni les prétentions ni la situation d'un prêteur. Elle leur assure simplement, en considération de leurs charges et du dévouement que leur fonction réclame, un avantage pécuniaire éventuel qui n'est pas fixé au quantum de l'avance consentie. Les circonstances seules décideront si cette avance sera couverte ou non, avec bénéfice ou perte. Seront même valables les

---

(1) Cf. Art. 2 de la loi du 15 juillet 1913. (Assistance médicale gratuite et art. 5 de la loi du 14 juillet 1905.

clauses de legs ou donations, qui excluront de ces libéralités la jouissance légale. Pour être frustrés de cette indemnité, l'Administration ou le père n'en seront pas moins redevables à l'enfant de leur contribution pécuniaire à son éducation et à son entretien.

A l'égard de l'Assistance spécialement, l'usufruit ne constitue pas un véritable privilège, mais bien plutôt une disposition de faveur pour les pupilles, exonérés de ce fait du remboursement intégral de la dette, que la société serait en droit de leur réclamer, même après leur majorité. Si on considère, d'autre part, la réalité, il apparaît qu'au total la compensation est minime et ne vient en décharge que d'une faible partie des dépenses du service. Le produit de patrimoines conséquents, qui peuvent survenir à certains pupilles, sert à couvrir les frais d'une éducation spéciale, en rapport avec la fortune de l'enfant, et le cas le plus ordinaire est que ces favorisés ne coûtent rien à l'Assistance, mais ne lui rapportent rien. Pour la majorité, l'Etat ne perçoit en atténuation de ses lourdes dépenses que les intérêts de livrets de Caisse d'épargne. La charge de l'administration, qui a tous les caractères juridiques de la charge familiale, en a donc aussi le caractère de fait, qui s'observe dans les situations les plus fréquentes de la vie, d'être une mission réellement onéreuse.

Ces qualités essentielles de la tutelle administrative vont rejaillir sur la nature de la gestion qu'elle comporte.

L'administration des biens et des deniers pupillaires nous est apparue jusqu'ici comme une institution empruntée en partie au régime ordinaire, avec une direction particulière vers les préoccupations d'épargne et un agencement adapté à la capitalisation de faibles économies. Mais la portée exacte de l'assistance aux enfants abandonnés, assimilable en fait et en droit à la fonction paternelle, donne au gouvernement des patrimoines pupillaires un aspect plus essentiel, venant ainsi compliquer sa nature. Il en résulte l'immixtion dans ce gouvernement de la jouissance légale, immixtion qui différencie radicalement la gestion pupillaire de la gestion tutélaire ordinaire.

Ce privilège étant l'attribut caractéristique de l'administration légale du père, durant le mariage, ou de la tutelle légale qu'il exerce à sa dissolution, c'est, en fin d'analyse, à ces deux institutions voisines du Code que s'apparente plus exactement le mandat financier de l'Assistance.

Ce rapprochement se complète par l'existence, dans ces trois régimes, des dispenses identiques logiquement attachées à l'usufruit paternel. C'est ainsi que l'Administration, comme le père, est exempte de l'obligation de faire fixer par le conseil de famille la dépense d'entretien du mineur. De même, elle n'est pas soumise à la nécessité de faire déterminer par cette assemblée la somme à partir de laquelle doit être employé l'excédent de revenus sur la dépense. A ce point de vue, l'obligation du placement subsiste pour le service, et même s'ap-

plique plus rigoureusement, mais c'est en vertu d'une règle générale, et sans donner lieu à une délibération préalable pour chaque cas. En dernier lieu, quoique cette opinion soit contestée, il paraît logique de lever pour l'Assistance, comme pour le père, la nécessité de vendre les meubles, car cette disposition semble inconciliable avec le droit de jouissance légale.

Cependant l'usufruit paternel, pour s'exercer dans le gouvernement des biens pupillaires, exigeait encore un ensemble de mesures appropriées. La gestion du tuteur administratif allait comporter de ce fait une adaptation originale de ce privilège de droit civil à un milieu différent du milieu familial. La jouissance légale attribuée à l'Assistance a pour objets, dans la majorité des cas, les produits de sommes ou de pécules, qui ne constituent pas de véritables patrimoines. L'Administration n'aura donc le plus souvent à percevoir que des intérêts minimes. Mais, dans cette modeste condition, les pupilles sont appelés, dès l'âge de 13 ans, à se procurer par leur travail des ressources propres destinées à accroître leur modeste avoir ou à leur en constituer un.

Il en résulte que l'Assistance, à la fois gestionnaire et usufruitière, devra veiller à une exacte qualification de tous les produits, d'après leur origine. Ainsi que le père de famille, elle n'est pas autorisée, en effet, à jouir des fruits provenant du travail ou d'un commerce séparé de l'enfant. Ne lui reviennent, à titre d'indemnité, que les profits

de capitaux dont la source n'est pas dans l'effort et le gain personnels du mineur.

Or, tandis que, rarement, des enfants de famille, possesseurs d'une certaine fortune, se livrent avant 18 ans à des occupations rémunérées, les pupilles pauvres de l'Assistance seront au contraire de bonne heure soumis à cette obligation. Ce fait ordinaire impose à l'Assistance des règles précises de comptabilité destinées à empêcher toute confusion d'où résulterait un préjudice pour elle ou ses protégés. Le décret du 19 mai 1909 incorpore dans la gestion des dispositions spéciales qui assurent le départ des revenus dont l'Administration a la jouissance et de ceux dont elle n'a que la direction, soit que ces deux catégories de ressources se rencontrent simultanément dans le même patrimoine, ou que l'enfant, ne possédant rien, l'usufruit ne s'applique pas.

Cet agencement constitue une nouvelle particularité de la gestion pupillaire, parce qu'il n'existe pas dans l'administration paternelle. Dans ce milieu restreint où la meilleure garantie et la garantie suffisante des droits et devoirs de chacun se trouve naturellement dans les sentiments d'affection qui naissent de la parenté, il serait superflu, ordinairement, d'exiger des précautions spéciales.Le père, rarement appelé à diriger une fortune importante, peut se dispenser d'ailleurs de tenir une comptabilité rigoureuse.

Le mandat de l'Administration est d'une toute autre nature. L'Assistance gère pour des milliers

d'enfants et pour des millions de francs. D'autre part, ce gouvernement, remis à des agents multiples, n'est pas placé sous une sollicitude égale à celle de la famille. Des règles précises doivent en tenir lieu et prévenir tous conflits, tels qu'il peut en naître entre les intérêts d'une Administration publique et ceux d'assistés qui lui sont à charge.

En résumé, l'administration des biens pupillaires combine les caractères de diverses institutions. Il est impossible de la définir comme une création juridique originale, sans attaches avec les principes de notre législation civile. Mais elle n'est point non plus la copie ou l'adaptation d'un modèle unique.

Le gouvernement financier de la tutelle ordinaire en est la base. Les règles s'appliquent comme solutions de droit commun pour tous les cas où la loi ne dispose pas autrement. Cependant, considérée exclusivement comme un mandat non onéreux de simple gestion pour autrui, cette mission devient, dans la majorité des cas, une mission d'épargne. Le tuteur administratif est rarement l'intendant d'un patrimoine. C'est la sollicitude d'un père qui lui est demandée, plus fréquemment que la compétence d'un homme d'affaires. Aussi la loi lui fournit-elle des moyens appropriés à cette tâche. En cela, elle n'emprunte pas les dispositions du Code, pour les rapetisser, en quelque sorte, à une œuvre plus simple. Elle innove en créant une réglementation de l'épargne pupillaire, réglemen-

tation qui va du placement des enfants à l'emploi de leur gain, de la source du pécule à sa consolidation.

Si ce but et sa réalisation ne constituent pas précisément des préoccupations bien neuves, ne se retrouvant pas ailleurs, leur mise en œuvre par un ensemble de règles précises et combinées, dans un régime administratif qui s'adresse à toute une collectivité, les élèvent à l'importance et à la hauteur d'une véritable institution et d'une institution originale. Là s'arrêterait le rôle d'un administrateur ordinaire, quelles que soient les modalités diverses que cette fonction peut recevoir.

Mais l'Assistance, en plus de ses obligations de gestion proprement dite, assume la mission onéreuse de pourvoir entièrement ou de contribuer de ses deniers aux frais d'éducation et d'entretien de ses pupilles. Elle les assiste, dans toute la force du terme, matériellement et moralement. Nous avons distingué cette charge pécuniaire d'une aide précaire, secours accordé pour un temps et jusqu'à un taux arbitrairement déterminé, d'après de simples considérations budgétaires. Le département, personnification de l'autorité publique, accepte, par avance, toutes les dépenses nécessaires pour élever, instruire, soigner ses protégés et les pourvoir d'un métier. Les agents du service ont toute liberté pour proportionner ce crédit d'éducation aux aptitudes des pupilles et peuvent ainsi pousser plus loin les mieux doués d'entre eux. Ces différences de traitement ne pourraient se concilier

avec un régime financier rigide, prévoyant une dépense totale, arrêtée d'après des précisions identiques pour tous les cas.

L'Administration reçoit donc de la loi une dette égale à celle que le père contracte par la procréation. Et non seulement cette obligation commune assimile sur un point essentiel le mandat de l'Assistance à un mandat familial, mais elle entraîne l'extension à la gestion pupillaire du privilège de la jouissance légale, compensation logique et naturelle de la charge éducative.

Cette alliance d'un droit et d'un devoir complètement étrangers à la gestion tutélaire ordinaire, venant confirmer juridiquement le caractère paternel de fait que l'intervention de l'Assistance reçoit des conditions où elle s'exerce, des situations qu'elle concerne, rapproche le gouvernement des biens pupillaires de celui qui est, dans le Code, l'objet de la tutelle légale de l'époux survivant.

Cette disposition entraîne encore une réglementation spéciale, réglementation de comptabilité qui garantit la régularité des prélèvements de l'Administration et permet à l'usufruit et à la gestion proprement dite de s'exercer parallèlement.

En définitive, le gouvernement des biens et des deniers pupillaires n'est pas une institution simple, aisément définissable. Ce n'est pas non plus une création juridique, étrangère au droit commun. La complexité de sa nature répond à la complexité de la fonction de l'Assistance. La protection des

enfants abandonnés, qui est le principe de cette fonction, a des aspects variés. La conception d'une tutelle suffit à définir cette protection pour certains actes et dans certaines situations. Elle a servi d'ailleurs de terme de comparaison, d'idée directrice en liaison avec le droit commun. Ce rattachement s'imposait aux rédacteurs de la loi, alors qu'il s'agissait d'établir une œuvre d'assistance pour des mineurs privés du soutien familial, en dehors des obligations dérivant de la filiation ou de la parenté directe. Mais l'intervention administrative dépassant les limites d'un mandat tutélaire et réclamant d'autres moyens, la mission de l'Assistance prenait le caractère d'une mission paternelle, et le législateur devait y englober des dispositions empruntées à la prérogative familiale. Cet agencement était finalement transporté dans le domaine administratif, c'est-à-dire mis en œuvre par une organisation et avec les ressources qu'exigeait un service public.

Ce processus, qui a dirigé l'élaboration de la loi, se retrouve dans le gouvernement des intérêts des pupilles, partie intégrante de la tutelle. Cette gestion procède ainsi des conceptions diverses qui ont concouru dans l'œuvre totale. En elle se confondent les caractères et les règles d'une gestion de tutelle ordinaire, d'une gestion de la tutelle légale du père et d'une gestion administrative.

DEUXIÈME PARTIE

AGENTS DE LA GESTION

LE PRÉFET-TUTEUR. — DÉDOUBLEMENT DE LA GESTION ENTRE LE PRÉFET ET LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL. — LE CONSEIL DE FAMILLE.

La gestion, telle que nous l'avons caractérisée, est remise, avec les obligations et les pouvoirs qu'elle comporte, à des agents désignés par la loi. Elle devient pour ceux-ci, sinon une mission exclusive, du moins une mission particulière, qui ne se confond point avec les fonctions d'une autre nature, ayant les mêmes titulaires. Il n'est pas nécessaire de prouver que le gouvernement des biens pupillaires, comme la tutelle elle-même, d'ailleurs, devait constituer un mandat spécial confié à des commettants spéciaux. Cette garantie était évidemment nécessaire au bon fonctionnement d'une institution qui exigeait une compétence et une sollicitude d'un caractère original. Elle réclamait d'autre part autant que la tutelle de droit civil, et pour

les mêmes raisons des précisions équivalentes, quant aux dispositions relatives à son application.

Mais tandis que, dans le régime ordinaire, la tâche du législateur se bornait à combiner une organisation capable de suppléer, dans la mesure du possible, l'affection, le dévouement du père, il s'agissait, dans l'œuvre nouvelle, d'imaginer les instrument d'une vocation identique dans son objet, mais bien différente par son étendue. L'Administration était appelée, en effet, à se charger de l'éducation et des intérêts de toute une collectivité de mineurs. Un organe de protection et de direction spécial ne pouvait être attribué à chacun d'eux. La pratique de la prérogative tutélaire devenait nécessairement, dans ces conditions, le fait d'un service public. Seules pouvaient l'exercer des autorités de nature administrative, c'est-à-dire ayant la compétence générale et la permanence de pouvoirs constitués.

Ces agents devaient être empruntés à la hiérarchie départementale. La protection de l'enfance abandonnée n'a pas été conçue, en effet, comme service national. Sur bien des points, cette œuvre de police et de sûreté, autant que de bienfaisance, intéressait la nation entière. Un cadre plus restreint pouvait nuire à sa réalisation (1). Cependant, c'est le département que la loi désigne comme représentant, dans cette mission, de l'Assistance

(1) V. Emile Alcindor, Les Enfants assistés, p. 37.

publique. Une fonction nouvelle vient s'adjoindre aux fonctions essentielles de l'autorité régionale. Par là même, l'exécution en était placée sous le régime organique du département. Aussi l'agent principal de la tutelle et de la gestion est-il le préfet lui-même. Mais, en revêtant cette qualité spéciale, le préfet sort de son rôle politique et administratif. Il reçoit le titre et le caractère d'un tuteur ordinaire. La loi de 1904, en effet, a emprunté à l'institution de droit commun ses organes en les désignant des mêmes dénominations. Elle admet également comme agents essentiels du gouvernement pupillaire global, un tuteur et un conseil de famille.

Mais tandis que, dans le régime ordinaire, ces deux autorités, se complétant et se contrôlant, constituent une administration indépendante, autonome, à qui tous pouvoirs sont remis, dans le régime de l'Assistance, apparaît un troisième ayant droit dans la personne morale du département. C'est le département qui est le sujet actif et passif de tous les privilèges et de toutes les charges. Le tuteur et le Conseil de famille ne font que participer à son autorité. Ils sont de ce fait les représentants juridiques d'un titulaire supérieur. Aussi, leurs prérogatives n'ont pas, comme dans le Code civil, une origine familiale.

Le fonctionnement de l'institution administrative repose donc sur la collaboration ordinaire du tuteur et du Conseil de famille. C'est l'agencement du droit commun qui a été utilisé dans la

loi de 1904. Mais le tuteur des pupilles est un fonctionnaire et, d'autre part, le principe de son action propre et de sa coopération avec l'agent collectif, qui lui est adjoint, est de suppléer, pour la pratique de la gestion, la personne morale du département, support véritable de l'assistance aux enfants abandonnés.

Ces particularités s'unissent pour donner au fonctionnement de la protection pupillaire, et en particulier à la protection des intérêts, une originalité qui s'exprime en traits multiples, les uns visant la portée de la mission du tuteur lui-même, la séparation des attributs de cette mission entre deux titulaires, l'agent préfectoral et le trésorier payeur général; les autres, le rôle complexe du Conseil de famille.

Cet examen nous amènera à conclure que la réalisation de l'œuvre de 1904 se rattache à celle qui assure l'application de l'institution civile, et qu'elle s'en éloigne aussi par divers points. Nous retrouverons cette assimilation et cette divergence partielles, signalées déjà pour le fond entre les deux régimes. Le motif de ce double aspect nous apparaîtra ici, pour les faits de similitude, comme ayant son origine dans le parti-pris de ne déroger au droit commun que dans les limites utiles; pour les faits de différenciation, comme découlant de la nécessité de créer un instrument qui puisse prendre place dans un cadre administratif.

Le préfet est donc le détenteur principal de la

prérogative tutélaire. Pour le département de la Seine, placé sous une organisation spéciale, c'est le directeur de l'Administration de l'Assistance publique à Paris.

L'article 11 de la loi établit les attributions dans ces termes :

« La protection des enfants de toute catégorie et la tutelle des pupilles de l'Assistance publique, instituées par la présente loi, sont exercées par le préfet ou par son délégué, l'inspecteur départemental.

Elles sont exercées dans le département de la Seine par le directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris. »

Ainsi le choix du mandataire de l'Assistance ne procède pas des principes, des motifs du Code. Des trois modes de nomination du régime commun, seule, la nomination légale est valable dans le service. Mais, la qualité qui désigne d'office le titulaire principal de la protection pupillaire est une qualité administrative, la fonction préfectorale et non les considérations de la parenté et des sentiments d'affection que ce genre de rapport fait présumer. Il en résulte que la charge tutélaire se confond dans l'ensemble des charges qu'assume le préfet et qu'elle revêt, en conséquence, le caractère d'une obligation professionnelle, pour laquelle n'est valable aucune excuse. C'est aussi un mandat gratuit comme le mandat civil, mais à un titre moins discutable. Cette gratuité n'est pas le résul-

tat de la prohibition légale de toute rémunération, mais du fait que le préfet est indemnisé indirectement par son traitement, de cette responsabilité supplémentaire. Cette tutelle est délégable. Pareille délégation est exclue du droit commun, où le représentant du mineur est choisi *intuiti personæ*. Le préfet est désigné par sa situation administrative. Aussi la loi lui permet de se décharger de sa fonction spéciale sur l'inspecteur départemental de l'Assistance publique. Il doit cette faculté à son caractère d'agent gouvernemental. C'est une suppléance du même ordre que celle dont il peut user pour les affaires d'administration.

Le gérant en exercice de la tutelle peut donc être l'inspecteur départemental. Ce fonctionnaire a une compétence particulière pour toute œuvre d'assistance, qui concerne l'enfance. Mais s'il possède une aptitude de fait et de droit à revêtir la prérogative préfectorale, il n'en devient jamais le titulaire juridique. Il ne reçoit qu'un mandat toujours révocable expressément, et dont même il est tacitement dessaisi du seul fait que le préfet se substitue à lui. La délégation peut d'ailleurs à son principe être limitée à certains actes. L'unité de la tutelle n'est donc pas compromise par cette faculté. Cette unité est même plus rigoureusement respectée que dans le Code. Il n'y a point place dans le gouvernement du patrimoine pupillaire pour le cotuteur ou le protuteur, qui, dans certaines situations, viennent s'adjoindre au tuteur civil.

Cependant, la loi de 1904 a prévu spécialement pour l'administration des intérêts un dédoublement de la prérogative tutélaire, d'une portée particulière, sans équivalent dans le droit commun. Il faut soigneusement distinguer ce dédoublement d'une division dans les fonctions et les responsabilités. Le mandat reste un. Si, dans tous les cas le pouvoir de décision ne revient pas au même, il n'est jamais pour tel objet précis attribué qu'à un seul, et toute possibilité de confusion, de désaccord ou de conflit est écartée. L'exécution matérielle est, d'autre part, presque toujours distincte de la délibération, étant remise à un fonctionnaire, qui en est spécialement et exclusivement chargé. La séparation est plus absolue que pour les faits de décision.

Il n'y a donc pas coexistence de deux autorités égales et rivales, mais bien des deux agents, placés d'une façon générale dans un rôle propre et pour les cas où l'un empiète sur le domaine de l'autre, collaborant plus étroitement, mais sur des points prévus et déterminés, de telle sorte que toute usurpation de compétence est impossible. Ce partage a lieu entre le préfet tuteur et le trésorier-payeur général du département. Pour l'Assistance publique de Paris, entre le directeur et le receveur général de cette Administration.

Les articles de la loi de 1904, qui établissent cette organisation sont les suivants:

L'article 13, modifié par la loi du 18 décembre 1906, ainsi rédigé:

« Les attributions du tuteur et du Conseil de famille sont celles que détermine le Code civil, réserves faites toutefois des fonctions conférées au trésorier-payeur général et au receveur de l'Assistance publique de Paris, en ce qui concerne la gestion des deniers pupillaires. »

L'article 14, remanié à la même date, qui dit:

« Les biens des tuteurs ne sont pas soumis à l'hypothèque légale, instituée par l'article 2121 du Code civil. La gestion des deniers pupillaires est garantie par le cautionnement du comptable. »

Enfin, l'article 15, texte de principe sur ce point, repris aussi en 1906, qui détermine en ces termes l'objet de l'attribution du comptable départemental:

« La gestion des deniers pupillaires est confiée au trésorier-payeur général. Elle est dévolue dans le département de la Seine au receveur de l'Assistance à Paris. »

La loi du 18 décembre 1906 a été pour ces différentes dispositions une loi rectificative (1). Elle n'a pas réellement innové, mais elle a rétabli dans sa vraie portée la collaboration des deux agents exécutifs de la tutelle. Par suite d'erreurs de termes ou d'une insuffisance d'analyse, la rédaction primitive n'avait pas su définir et distinguer les attributs respectifs de chacun d'eux. L'article 13

---

(1) V. sur ce point Rapport de la commission interministérielle de la comptabilité des deniers pupillaires. (Projet de décret). Imprimerie administrative, Melun, 1907.

actuel a ajouté aux termes « les attributions du tuteur et du Conseil de famille, sont celles que détermine le Code civil », le membre de phrase « réserve faite, toutefois, des fonctions confiées au trésorier-payeur général et au receveur de l'assistance publique ».

Cette réserve devançant les articles suivants, écarte l'idée fausse d'une parfaite similitude de l'organisation administrative et de l'organisation ordinaire, qui résultait de la définition initiale.

Le changement apporté à l'article 14, paragraphe 2 est plus essentiel.

Si nous nous reportons au premier texte, nous y lisons « que les intérêts du pupille sont garantis par le cautionnement du fonctionnaire chargé de la manutention des deniers et de la gestion des biens».

Cette disposition établissait donc que le cautionnement exigé du trésorier-payeur général, en tant que comptable public, couvrait toute dilapidation ou perte d'argent, comme aussi toute faute ou erreur de droit ou de fait, provenant de cet agent, dans la gestion proprement dite. Cependant, dans notre organisation financière, le comptable du département n'est jamais chargé que du maniement des sommes ou valeurs et de la comptabilité qui en est l'accessoire, et c'est parce qu'il a cette responsabilité matérielle qu'il doit fournir un gage. Ce gage assure sa fidélité de dépositaire et de manutentionnaire d'espèces et, s'il y a lieu, répare ses malversations ou ses fautes. Or, notre

loi, en 1904, ne faisait aucune distinction. Elle visait les intérêts du pupille d'une façon générale et appliquait la garantie indifféremment à la gestion des deniers et à la gestion des biens. Manifestement, c'était une confusion des rôles, qui donnait au cautionnement du comptable une destination que cette sûreté ne peut avoir, pour laquelle elle n'a pas été établie et calculée.

D'autre part, en usant de l'expression générale « les intérêts du mineur » et en englobant ainsi dans la tâche du trésorier-payeur la responsabilité de l'administration pécuniaire totale, le préfet tuteur s'en trouvait exclu, la fonction étant épuisée, ou il fallait admettre une dualité de fonctionnaires pour le même objet.

Le texte modificatif de 1906 a rétabli chacun et chaque chose dans son véritable domaine et une exacte conception.

Le paragraphe 2, dont la rédaction était confuse est devenu le paragraphe 2 de l'article 14 actuel.

« La gestion des deniers publics est garantie par le cautionnement du comptable. »

La simplification du texte a abouti à une phrase claire qui suffirait à définir le rôle du trésorier-payeur général. Il en ressort que seule, la gestion des deniers lui est attribuée. Mais la définition explicite de cette attribution a trouvé place dans l'article 15, qui procède aussi d'une confusion à l'origine. Tel qu'il est actuellement, il constitue

une mise au point de la rédaction de 1904, mal venue ou mal conçue.

Le texte ancien disait: « La manutention des deniers et la manutention des biens sont confiées au trésorier-payeur général ». Comme dans l'article 14 primitif, la fonction du trésorier-payeur général était donc considérée comme universelle.

Englobant la gestion des biens même, sans autres précisions, elle constituait une mission qui sortait de la compétence ordinaire du comptable départemental.

En admettant que la loi pouvait vouloir étendre sa capacité, il n'en était pas moins vrai alors que le trésorier-payeur exerçant le gouvernement des biens dans son intégralité, il recevait un pouvoir excluant logiquement tout partage.

Le travail de correction qui a eu lieu en 1906 est donc particulièrement précieux à connaître pour apprécier la véritable portée du dédoublement de l'administration pupillaire. Jusqu'en 1909, cette administration a été placée sous un régime provisoire. Le texte réglementaire prévu dans la loi, devait paraître d'abord, pour que la gestion fût établie dans son organisation définitive. Cette entreprise commencée dès 1906 a mis en relief les obscurités, les insuffisances de la loi. Un examen à nouveau s'imposa alors pour rectifier l'exacte conception du dédoublement de la gestion, avant de traduire cet agencement en mesures pratiques.

Pour une compréhension précise de cette institution, il fallait se reporter à son origine. Or, elle

était manifestement empruntée aux principes de notre comptabilité publique. Le législateur avait eu en vue une adaptation remarquable d'une organisation d'Etat à la gestion d'intérêts privés. La double intervention du préfet et du trésorier-payeur général, pour le gouvernement des biens pupillaires, correspondait à celle que traduit dans les finances départementales le fait de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Cette division de responsabilités était implicitement contenue dans la conception initiale de la tutelle pupillaire, création juridique du domaine administratif et non du domaine civil.

Le dédoublement que nous analysons procédait donc d'une disposition d'ordre public. L'existence de cette disposition, à tous les degrés de notre régime politique, démontre son importance, son caractère inviolable. Elle constitue, en effet, non seulement une garantie de bonne comptabilité, assurant la rapidité, la clarté des opérations, mais encore, elle fournit le meilleur contrôle de l'honnêteté, de la régularité de la gestion elle-même. Il eût été illégal d'abord, mais aussi illogique de priver les intérêts des pupilles d'une sauvegarde aussi efficace. Illégal, parce que le préfet aurait reçu un mandat de comptable, qui ne lui appartient jamais, qu'il lui est interdit d'assumer, comme en dehors de sa compétence fonctionnelle. Illogique, parce que cette combinaison avantageuse pour les deniers publics, ne l'était pas moins pour des deniers privés remis dans les mêmes mains.

Ceux-ci étaient sans doute différents des finances publiques. Aucune confusion ne devait exister entre les intérêts des pupilles et les intérêts départementaux. Mais, il suffisait pour assurer cette distinction nécessaire, de créer un service hors budget et une comptabilité spéciale, absolument séparés du budget et des écritures publiques. Dans ces conditions, la collaboration ordinaire du préfet et du trésorier-payeur général pouvait s'exercer dans la gestion pupillaire. Elle offrait une garantie d'ordre exceptionnel, évidemment bien supérieure à la présence d'un subrogé-tuteur. Aussi cet agent de surveillance est-il exclu expressément de la tutelle administrative. De même s'explique la dispense d'hypothèque légale, dont le préfet bénéficie. Non seulement le fonctionnaire s'alliant en lui au tuteur, le choix qui était fait dans sa personne, offrait toute sécurité et dispensait de précautions spéciales, mais encore il n'avait point la disposition de fonds ou de valeurs, et ses décisions, recevant leur exécution d'un autre agent, celui-ci avait la faculté et le devoir d'en examiner la régularité. Il faut considérer encore, à ce point de vue, que la position administrative du préfet le soumet pour tous ses actes à un contrôle hiérarchique d'autorités supérieures, qui peuvent sanctionner ses manquements par le blâme ou la révocation.

Il est donc acquis, en principe, que la division de la gestion pupillaire entre deux répondants a le sens général de la séparation de l'ordonnateur et du comptable dans notre régime administratif.

Or, par quelles règles se traduisent en matière politique les conséquences de cette coopération? (1) Celles qui concernent le préfet peuvent être ainsi résumées :

Le préfet constate et liquide les créances du département. Il possède dans ce but le pouvoir de délivrer, pour le patrimoine départemental, des titres exécutoires contre les débiteurs : rôles et états de produits.

Il est le seul ordonnateur des dépenses.

Quant au comptable départemental, son rôle est d'assurer la réalisation des recouvrements et des paiements. Il a seul qualité pour opérer, d'après les règles de la comptabilité publique, tout maniement de fonds et de valeurs.

Ces obligations, ces pouvoirs rentrent dans la compétence ordinaire des deux agents administratifs, représentants du département ou de l'Assistance. Pour appliquer à la tutelle des définitions données, il suffit de changer les mots « département » et « départemental » en ceux de « pupilles » et « pupillaire ». Mais cette simple assimilation aboutirait à une conception partiellement vraie, mais non complète de la double attribution qui est en cause.

Il est évident que des opérations d'ordonnancement ou de liquidation de créances ou de dettes,

---

(1) V. sur ce point Gaston Jèze. Cours de législation financière française.

de mouvements de fonds, si elles constituent l'essentiel de l'administration préfectorale, n'épuisent pas l'ensemble des devoirs contenus dans l'administration de patrimoines.

Le préfet et le trésorier-payeur général, en tant que fonctionnaires régionaux, sont en effet, chacun dans son domaine, des agents d'exécution soumis à un corps délibératif, le Conseil général, qui détient le pouvoir de décision. Malgré que le département, représenté par cette même assemblée, ne soit pas désintéressé dans la gestion pupillaire, il n'y prend part, en réalité, que d'une façon juridique. Il est le sujet de droits et de charges qu'entraîne l'assistance aux pupilles, mais mal qualifié pour s'immiscer dans une tâche éducatrice, en tant que personne morale créée pour des intérêts généraux, siégeant dans une assemblée nombreuse, il abdique la direction de la tutelle entre les mains de ses représentants directs. Ceux-ci possèdent donc pour cette mission des pouvoirs délibératifs propres. Ils ont à décider eux-mêmes et non seulement à appliquer les décisions d'une autorité supérieure. D'où l'insuffisance de la conception ordinaire visant la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Considérer ceux-ci, dans la tutelle, comme de simples agents financiers, ne leur attribuer respectivement que des fonctions de liquidateurs et de payeurs de créances ou de dettes, c'est caractériser imparfaitement le mandat de chacun. Appliquée à une gestion privée, cette spécialisation de chaque charge est moins restreinte. Elle est

aussi moins simple à définir, car il existe une pénétration des deux mandats, qui, pour n'être pas confondus, n'en sont pas moins intimement réunis.

La loi de 1904, dirons-nous, remet au préfet tuteur le mandat de gestion lui-même. C'est à lui seul que reviennent les décisions essentielles de droit et de fait. Qu'il s'agisse donc de la conservation, de l'augmentation ou de la gestion proprement dite du patrimoine pupillaire, le trésorier-payeur général devra attendre pour agir les indications ou les ordres nécessaires du préfet. Ainsi, le préfet est chargé d'établir et de transmettre au trésorier-payeur général la composition de fortune de chaque pupille. Ses subordonnés sont seuls en mesure de le faire, puisque c'est à eux que l'enfant est remis avec les biens ou valeurs qu'il peut apporter à son admission, et que seuls ils ont de concert avec le tuteur l'aptitude à accepter pour lui et à lui appliquer les ressources qui peuvent lui survenir au cours de sa minorité. D'autres décisions, ayant aussi un but conservatoire, comme la vente des meubles corporels d'une succession, n'émaneront que du préfet, ainsi que celles visant le placement des capitaux constitués. Le trésorier-payeur général sera dans son véritable rôle, rôle passif, en traduisant ces mesures en faits et en écritures. Mais il aura aussi une responsabilité personnelle, et par conséquent prendra aux faits relatifs à la conservation du patrimoine une participation active. Constitué comptable dépositaire de tous titres et de toutes valeurs, il ne répond pas

seulement de leur intégrité matérielle, mais encore de leur intégrité juridique. Aussi, s'il ne lui appartient pas de prendre les décisions de gestion proprement dites dans ce but, choix de placements par exemple, il lui revient d'assurer, entre autres, les inscriptions, transcriptions hypothécaires, et pour toutes les opérations de même où il ne peut agir seul, de provoquer l'intervention du préfet.

Pour cette catégorie de préoccupations, le préfet et le comptable ne sont pas dans les positions respectives d'un agent qui ordonne et d'un agent qui ne fait qu'exécuter. Tous deux collaborent à la gestion active sans cependant se heurter. La même étroite coopération a lieu dans les actes visant l'accroissement du patrimoine. Le préfet possède pour ce but un pouvoir prédominant. En tant qu'il doit faire fructifier des biens mobiliers ou immobiliers ou des capitaux, seul il recherche et désigne les emplois les plus avantageux, baux, contrats, emplois en valeurs. Le comptable n'a qu'à réaliser l'opération.

Mais si les biens à faire produire sont de simples deniers, venant constituer ou accroître un simple fonds d'épargne, le trésorier-payeur général n'aura à attendre ni ordre, ni désignation d'emploi. Dans le délai de quinzaine qui suivra la perception de la somme, il aura le devoir d'en faire le versement à une Caisse d'épargne ou d'en acquérir de la rente sur l'Etat, s'il y a dépassement du maximum pour les livrets. Pour ces deux modes d'utilisation, le comptable possède donc un droit

de gestion indépendant. Il ne peut en être privé que si le préfet ou le conseil de famille jugent utile de donner aux économies pupillaires une autre destination.

De même pour les mesures de gestion proprement dites, il n'existe pas une spécialisation rigoureuse, mais seulement une délimitation précise des attributions.

Les opérations essentielles reviennent au préfet. Les plus importantes d'entre elles constituent le fond de son mandat tutélaire : la passation des contrats de placements à gages, la répartition des salaires, le recouvrement de la portion du salaire réservée à l'épargne. Pour ces divers actes, le préfet est l'agent de décision et le trésorier-payeur général ne s'occupe que de leur exacte application. Ainsi, nanti de l'arrêté de débet, pris par le tuteur à l'égard des patrons des pupilles, il doit assurer la rentrée des fonds par toutes les diligences nécessaires. Il en est de même pour le retrait des caisses de dépôt ou les remboursements qui leur sont demandés. Ces opérations ne se justifiant que par l'intérêt de l'enfant, le préfet, au cours de la tutelle, est seul juge de leur utilité. A son extinction, c'est le conseil de famille qui en délibère. Le trésorier-payeur général ne peut ni devancer, ni provoquer ces résolutions. Il est tenu cependant à certaines initiatives. Il doit susciter la délibération du conseil de famille, en saisissant le préfet pour les poursuites à diriger contre les débiteurs des pupilles, et il doit les entamer lui-même une fois en

possession du titre exécutoire, s'il s'agit d'une créance portant sur les gages. Enfin, en ce qui concerne les retraits, il en est une catégorie qui ne dépend que du trésorier-pageur général. Il est autorisé à faire sur les avoirs pupillaires le prélèvement de la part de revenus qui revient au département de par la jouissance légale. Il a la responsabilité de l'exacte application de ce privilège.

Quant aux obligations de comptabilité pure, elles constituent évidemment une fonction essentielle du trésorier-payeur général. Mais ce n'est pas non plus une tâche qui lui soit réservée. Le préfet est aussi soumis à la tenue d'écritures identiques qui contrôlent celles du trésorier et lui donnent à tout moment une exacte connaissance des résultats de sa gestion. Aussi le décret organise-t-il un double jeu de registres à peu près identiques, et un système de communications constantes de pièces et de relevés entre les deux administrations.

Cette vue d'ensemble, que nous retrouverons avec tous ses détails dans l'analyse même du texte réglementaire, nous permet de concevoir l'exacte conception de l'ordonnateur et du comptable dans la tutelle administrative.

Le sens ordinaire de cette division de fonctions propre à notre régime financier vaut pour la gestion pupillaire et en fait la loi de 1904 se contente de lui donner une signification équivalente en la considérant comme la remise distincte à deux agents de la gestion des biens d'une part et du maniement des deniers de l'autre. Mais le décret

de 1909, qui traduit en mesures pratiques et pour ce but développe le sens juridique général des dispositions de la loi, en élargit la démarcation trop étroite. Ce texte déduit toutes les conséquences de l'extension d'une règle du domaine administratif à une œuvre d'assistance, pour laquelle le préfet et le trésorier-payeur général ne sont pas de simples agents d'exécution, mandataires d'un pouvoir délibératif, mais constituent ensemble l'autorité de décision. Le premier sera donc essentiellement l'ordonnateur et le gérant. Le trésorier-payeur général sera essentiellement le payeur et le comptable, mais dans certains cas il en exercera aussi la gestion. Il y aura donc entre ces deux fonctionnaires un champ d'activité commun. Mais il ne peut résulter de ce contact une confusion de droits ou un conflit. La portée des deux attributions est toujours enfermée dans d'exactes limites. Quand le comptable agit comme gestionnaire, il ne peut se heurter aux prétentions contraires du préfet, parce qu'il ne sort des limites ordinaires de son action que dans les cas exactement prévus par le décret. Cette détermination expresse écarte toute possibilité d'usurpation de mandat. Il existe donc une spécialisation véritable, mais au lieu que celle-ci dérive de deux situations aussi nettement établies comme distinctes, telles que celles d'ordonnateur et de comptable, elle est réalisée non par l'attribution de qualités opposées se limitant elles-mêmes, mais par les précisions du décret pour les faits

ou les actes, dans lesquels le trésorier-payeur gère par lui-même.

Ainsi comprise, inspirée des principes de notre comptabilité publique, mais appliquée plus largement, cette collaboration ajoute une garantie nouvelle, de caractère administratif, à la gestion privée contenue dans la tutelle des pupilles. Elle renforce les dispositions de même nature, étrangères aussi à l'institution civile, que nous avons déjà signalées dans la désignation du tuteur, et les particularités qui l'accompagnent.

Cependant, malgré ces sauvegardes extraordinaires, la loi, adoptant complètement l'organisation de droit commun, place un conseil de famille à côté du préfet tuteur.

Cette assemblée de composition familiale, dans le régime ordinaire, possède des attributions variées, dont certaines ne peuvent trouver place dans la tutelle administrative. Le conseil de famille du droit commun préside à l'ouverture de la tutelle, en désignant le tuteur, s'il y a lieu, contrôle la gestion de ce dernier et peut sanctionner sa négligence ou son infidélité en le déclarant incapable ou indigne. La loi de 1904 dicte le choix du représentant des pupilles, et ce choix offre toutes les garanties de compétence et d'honorabilité.

Il reste une troisième fonction qu'exerce le conseil de famille ordinaire, qui s'applique dans la tutelle administrative. L'assemblée familiale seconde le tuteur général et l'habilite pour les actes les plus graves. Le préfet doit demander une

approbation semblable dans certains cas. Mais cette attribution commune n'a pas la même origine dans les deux situations. Dans le régime ordinaire, le conseil tient ce droit supérieur de sa nature, du fait qu'il réunit en corps les parents ou les amis du mineur. Le conseil de la loi de 1904 tient ce droit d'une véritable délégation administrative. Le préfet, tuteur ou fonctionnaire d'Etat, agit toujours sous la dépendance de l'assemblée départementale. Dans la fonction de protection qu'il assume envers les pupilles de l'Assistance, le pouvoir d'approbation passe du Conseil général au conseil de famille et se trouve ainsi remis à un corps plus restreint et mieux adapté à cette tâche spéciale. La composition même du conseil de famille du service trahit l'origine de sa compétence. Il est formé, en effet, d'une commission de sept membres désignés par le Conseil général. Il est donc une émanation directe de cette autorité, participant d'ailleurs de sa permanence. La collaboration du conseil de famille et du préfet devient ainsi l'application au gouvernement tutélaire du principe de la dualité des pouvoirs qui est à la base de notre droit constitutionnel et administratif.

Elle est, dans le droit civil, le moyen de donner une expression juridique à la sollicitude des parents et amis du mineur. Malgré cette différence de qualités, l'action des deux conseils est assimilable juridiquement, mais elle est en fait plus restreinte pour la tutelle administrative que pour la tutelle ordinaire.

La collaboration de cette assemblée ne vient pas, en effet, restreindre l'indépendance du préfet, comme elle restreint celle du tuteur civil. Tandis que ce dernier ne peut accomplir un acte tant soit peu important de sa propre autorité, le tuteur administratif échappe le plus souvent à la nécessité d'une autorisation préalable. Au point de vue des intérêts pécuniaires, en tant que la gestion ne concerne que l'épargne pupillaire, le préfet décide seul pour les placements, la répartition des gages et le recouvrement des gages. En fait, ne nécessitent pour cette catégorie de biens le concours de l'assemblée, que les opérations qui interviennent en fin de tutelle, la remise du patrimoine, la reddition des comptes et la constitution à cette date d'une retraite pour la vieillesse. Cette diminution de prérogatives ne concerne, en réalité, qu'une classe de pupilles et qu'une espèce de biens, les pupilles pauvres et les biens constitués de leurs économies. Pour les faits de gestion, que comporte le gouvernement d'un patrimoine ordinaire, le conseil y coopère aussi étroitement que dans le Code. Mais cette distinction a comme résultat d'écarter dans les cas les plus fréquents l'intervention de l'agent collectif. Mais ce qu'il perd en étendue par rapport à sa compétence ordinaire, il le gagne en attributions particulières. En cela, le conseil de famille n'agit pas comme autorité de la tutelle, mais comme une assemblée administrative appelée à solutionner des questions qui touchent à l'organisation générale du service.

Pour cet ordre de décisions, elle ne supplée pas le Conseil général; elle reçoit des responsabilités que ce corps délibératif serait aussi apte à assumer et qui lui reviennent d'une façon générale. Le conseil de famille, usant des prérogatives de cette nature, a le droit d'accorder des remises sur les produits de la jouissance légale, remises que supportent les finances départementales. Il déclare irrécouvrables les créances pupillaires sur débiteurs insolvables, déclaration qui peut, dans certains cas, obliger le département à dédommager le mineur, si la perte est imputable au choix par le préfet d'un employeur qui n'acquitte par les gages, ou à la faute du comptable, ou à sa négligence.

Pour les situations ordinaires, le conseil de famille du service se révèle donc moins comme le pouvoir délibératif de la tutelle, auxiliaire constant du tuteur, que comme une autorité mixte prenant part à certaines décisions déterminées de gestion, et se substituant à la compétence naturelle du Conseil général pour certaines opérations qui atteignent à la fois le département et les pupilles.

Ainsi l'administration des intérêts, dans la tutelle des pupilles, est un mandat dont le fonctionnement est l'objet de garanties et de règles diverses spécialement combinées. Aussi bien que dans l'institution ordinaire, a prévalu dans la loi et le décret la conception d'un gouvernement complet à pouvoirs et responsabilités nettement définis. Mais le fait remarquable dans cette œuvre est que

la gestion pupillaire n'a pas été simplement englobée dans les fonctions des autorités départementales. Le préfet, le trésorier-payeur général et le Conseil général auraient pu appliquer leur collaboration ordinaire à cette mission, selon les règles et les conditions de leur activité normale. En fait, ces divers agents ne pouvaient être exclus de cette fonction d'assistance. Cependant ils devaient y participer avec une compétence spéciale, les rédacteurs de la loi et du décret ayant jugé utile de ne pas s'en rapporter simplement à leurs attributions administratives. Le préfet est ainsi devenu un tuteur, a été soumis aux obligations et aux devoirs spécialement attachés à cette charge civile; le trésorier-payeur a été appelé à collaborer avec lui selon un ensemble de règles qui ne dérivent point seulement de sa fonction de comptable. Enfin, le Conseil général a dû abdiquer sa suprématie de pouvoir régional pour ne retenir qu'une prérogative générale dans l'organisation même du service. Un conseil de famille est venu s'adjoindre à cette coopération.

De ce dernier fait, la tutelle administrative comprend tous les organes de la tutelle civile, et c'est principalement le soin de les assimiler qui a inspiré l'introduction de l'assemblée familiale dans le régime de la protection pupillaire. Mais cet emprunt devait avoir une utilité spéciale, celle de rétablir la présence à côté du tuteur d'une autorité collective et délibérative, fonction que le Conseil

général n'était pas apte à exercer pour des affaires privées.

Ainsi ont été combinées, dans cet agencement l'application des principes, l'utilisation des instruments du Code et l'adaptation à un but spécial de l'organisation administrative départementale, que la loi s'était proposée d'utiliser.

Après avoir recherché les caractères généraux de la gestion dans la tutelle pupillaire, les obligations spéciales et ordinaires qui en constituent le fonds, et après avoir exposé les moyens et les règles relatives à la mise en œuvre de cette institution, nous sommes amenés, en fin d'analyse, à l'étude même du décret du 19 mai 1909. Ce texte est, en effet, le développement de ces principes, de ces règles et la délimitation dans le détail de la compétence des pouvoirs qui concourent à ce gouvernement d'intérêts.

TROISIÈME PARTIE

DÉCRET DU 19 MAI 1909

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS ET DÉFINITIONS GÉNERALES

EXPLICATION DES TERMES « DENIERS PUPILLAIRES »

Le décret du 19 mai 1909, portant règlement d'administration publique sur la gestion des deniers des pupilles de l'Assistance publique, a été pris en exécution de l'article 59 de la loi du 27 juin 1904, ainsi rédigé :

« Les décrets délibérés en Conseil d'Etat déterminent les règles à suivre pour le recouvrement, la manutention et la gestion des deniers pupillaires. »

Un arrêté en date du 29 mai 1909, pris de concert avec le ministre des Finances, a fixé au 1er août 1909 la date d'application de ce décret.

Il a été préparé après étude entre les divers services de l'Intérieur, des Finances et du Travail. Une Commission interministérielle a élaboré sur

cet avant-projet un texte qui a été soumis à une enquête auprès d'un certain nombre de trésoriers-payeurs généraux et d'inspecteurs départementaux de l'Assistance publique. Après revision, d'après les résultats de cette enquête, l'œuvre de la Commission a été proposée au Conseil d'Etat, qui l'a adoptée après quelques amendements de détail. Cette élaboration, à l'époque où elle a été entreprise, en juin 1906, n'avait comme bases que les principes de la loi de 1904. Mais la Commission interministérielle, s'appliquant à un travail de réalisation pratique, devait acquérir une exacte connaissance des défauts de l'organisation qu'elle devait appliquer. L'insuffisance de la conception du dédoublement de la gestion, l'absence de toutes dispositions sur le recouvrement des gages, les placements aux Caisses d'épargne, étaient autant d'obstacles à l'œuvre réglementaire (1). L'activité de la Commission se porta donc d'abord sur les modifications que la loi elle-même réclamait, et elle n'aborda sa tâche essentielle qu'après avoir l'assurance de voir consacrer légalement les rectifications jugées nécessaires.

En décembre 1906, en effet, intervenait la refonte de certains articles de la loi de 1904, c'est-

---

(1) Rapport du secrétaire adjoint de la commission interministérielle. Melun, 1907. Le projet de loi rectificative du 18 décembre 1906 a été dressé par la commission interministérielle chargée de l'élaboration du décret.

à-dire peu de temps après les premières études relatives au décret.

Après ce remaniement fondamental, les principes essentiels qui allaient guider les rédacteurs du décret étaient les suivants :

Le préfet est tuteur. C'est lui qui prend les décisions intéressant la personne et les biens du pupille. Mais il n'a pas de responsabilité propre dans sa gestion et aucune hypothèque légale ne frappe ses biens. Le trésorier-payeur général est comptable. Il reçoit le service de caisse du pupille et doit accomplir tous actes conservatoires de fait ou de droit. Il assume aussi certaines obligations, qui, selon les règles du Code, reviendraient au tuteur. C'est lui qui doit faire emploi dans les trois mois de capitaux venant à échoir au pupille. C'est lui qui, sauf décision spéciale, doit convertir les titres au porteur en titres nominatifs, qui doit prendre ou renouveler certaines hypothèques. En principe, il est le subordonné du préfet. Mais dans tous les cas où l'acte à accomplir est placé sous sa seule responsabilité, il est indépendant de l'ordonnateur.

Mais cette séparation de fonctions, empruntée à notre organisation financière publique, n'assimile pas les deniers pupillaires à des deniers d'Etat. Les uns et les autres doivent être distingués, quoique remis aux mêmes gérants. Les deniers pupillaires feront l'objet d'une comptabilité spéciale, annexée pour ordre et non en fait à la comptabilité départementale.

Ces, dispositions générales dominantes étaient acquises comme des conceptions essentielles que le décret devait respecter (1).

Il restait à déterminer exactement ce que la loi entendait par « gestion de deniers pupillaires », c'est-à-dire la portée de la délégation réglementaire.

D'une façon générale, le terme de « deniers » ne devait pas comprendre l'intégralité des sommes et valeurs appartenant aux pupilles. La partie des gages des pupilles affectée à leur entretien ou à l'argent de poche ne rentre pas dans cette catégorie de biens. Mais, sauf cette réserve, il n'y a pas lieu de distinguer (2), comme dans le régime ancien, entre les sommes provenant de la rémunération du travail et celles provenant d'autres sources. « Gestion de deniers » est donc une expression qui a un sens large, quant aux deux termes qui la composent.

Elle englobe les opérations relatives au recouvrement, à la manutention, à la gestion des capitaux, deniers et valeurs mobilières appartenant aux enfants assistés. Elle signifie donc autre chose qu'un maniement d'espèces, caractérise une tâche qui n'est point exclusivement celle d'un comptable

---

(1) Instructions du Ministère de l'intérieur du 10 juin 1909, relatives à l'exécution du décret du 19 mai 1909. Melun, Imprimerie administrative, 1909.

(2) Lois des 15 et 28 pluviôse an XIII, combinées avec la loi du 5 mai 1869. (Voir circulaire du 3 août 1869.)

ordinaire. C'est pourquoi le préfet tuteur et le trésorier-payeur général y sont également intéressés. Aussi le texte réglementaire dispose autant pour l'un que pour l'autre ; les attributions de chacun étaient dans leur principe si intimement mêlées que le décret ne pouvait avoir comme motif d'organiser exclusivement la compétence de l'un d'eux. Quand donc la loi de 1906, rétablissant les erreurs et les confusions de la rédaction primitive, a distingué la gestion des biens de la gestion des deniers, pour caractériser avec précision la fonction du trésorier-payeur, cette rectification n'a pas opéré un partage absolu de compétences, une démarcation nette de deux champs d'action. La gestion des deniers est un domaine commun. C'est la gestion des biens qui devient dans l'administration globale un attribut exclusif, l'attribut essentiel du préfet.

C'est cette qualité qui désignait la catégorie d'opérations et la catégorie de biens sortant du cadre du décret. Ne rentraient pas dans son objet tout ce qui concerne la matière, les limites du pouvoir de décision du tuteur lui-même, et les conditions dans lesquelles ce pouvoir s'exerce.

En tant que dirigeant véritablement les patrimoines pupillaires, seul ou secondé par le conseil de famille, le préfet était instruit de ses droits et de ses devoirs soit par la loi de 1904 elle-même, soit par les dispositions du Code. Le règlement ne devait connaître de ses actes, à ce titre, que pour

organiser leur traduction en pratique, avec la collaboration du comptable.

La « gestion des deniers » était donc, par rapport à la « gestion des biens », l'agencement des moyens de droit ou de fait créé pour la mise en œuvre des résolutions, qui sont les motifs mêmes de la protection tutélaire.

Cependant, dans cette définition générale, le mot « deniers » conserve un sens précis. L'emploi de ce terme exclut des dispositions réglementaires tout ce qui concerne les immeubles.

La gestion des deniers est uniquement une gestion mobilière. La qualification est moins étroite que dans le langage courant. Elle ne désigne pas particulièrement les valeurs minimes en espèces; elle englobe les titres, revenus, objets précieux et deniers proprement dits et oppose le patrimoine ainsi constitué à celui qui est composé de biens fonciers. Seul, en effet, le tuteur a mandat de protéger les immeubles des atteintes de droit ou de fait, qui intéressent leur propriété ou leur possession, ou d'en assurer l'exploitation ou le rapport par l'emploi des contrats ordinaires.

Ses décisions ou ses actes, dans ce but, se traduiront juridiquement en reconnaissances de droits ou de titres, en passation de conventions, mais non par des résultats qui doivent être exprimés en écritures ou en mouvements de fonds. En tant que la gestion immobilière entraînera les conséquences semblables, elle intéressera le comptable; mais elle deviendra alors une gestion de de-

niers. Ainsi, par exemple, pour la perception des loyers et fermages, les dépenses de réparation et d'entretien, le paiement de prix d'achat. Cette limitation, quant à la matière du décret, est donc un aspect de la distinction fondamentale qui est dans les deux dénominations, « gestion de biens et gestion de deniers ».

La compétence du trésorier-payeur général ne s'étend pas au patrimoine immobilier, parce que la sauvegarde de cette sorte de biens n'entre ni dans sa fonction de comptable, ni dans sa fonction de gérant occasionnel, mais est remise exclusivement au préfet dans sa qualité d'administrateur des biens.

Le règlement ne pouvait donc empiéter sur ce domaine.

Ces limitations n'ont été énoncées expressément ni dans la loi, ni dans le décret. Aucun de ces textes ne comporte une analyse précise des valeurs qui constituent les deniers pupillaires. Mais les indications générales de la loi et du règlement nous ont permis de donner le sens de principe contenu dans cette expression. Il est possible d'en déduire une énumération pratique. Cette énumération comprendra, comme se confondant dans une masse appelée « deniers pupillaires », certains capitaux, les revenus et les sommes provenant du travail des enfants.

Capitaux. — Tous les capitaux appartenant aux pupilles ne constituent pas des deniers pupillaires.

Les capitaux mobiliers seuls entrent dans cette catégorie. Les immeubles n'y sont point compris. Les revenus seuls de ces biens, loyers et fermages, sont des deniers pupillaires. Au nombre des capitaux mobiliers figurent les sommes trouvées sur les pupilles ou celles versées en leur nom, au moment de l'abandon, et les capitaux mobiliers provenant de donations ou d'héritages. Viennent s'adjoindre à cette masse les dons manuels, les gratifications de toute nature, entre autres les primes de sortie accordées par certaines écoles professionnelles aux élèves les plus méritants, les primes d'obtention du certificat d'études, les récompenses en argent allouées pour participation des pupilles aux tirages financiers. Figurent aussi parmi les capitaux mobiliers les sommes acquises à titre d'indemnités à raison de préjudices causés soit aux pupilles, soit à leurs parents, par application des articles 1382 et suivants du Code civil.

La disposition de l'article 5 de la loi du 27 février 1880, confirmée par l'article 15 de la loi du 27 juin 1904, impose, pour le placement de ces valeurs, la forme nominative. Il y aura lieu au transfert de tous titres au porteur recueillis par succession, lorsque le conseil de famille en aura autorisé la conservation en nature. L'article 5 du règlement applique cette disposition, en prescrivant la convertion en valeurs nominatives de tous les titres possédés par le pupille à son admission.

Revenus et arrérages. — Les revenus des biens immeubles ou meubles appartenant à des pupilles

âgés de plus de 18 ans constituent des deniers pupillaires.

Ainsi: les loyers et fermages d'immeubles urbains ou ruraux;

Les intérêts et dividendes des obligations et actions nominatives d'entreprises financières, commerciales ou industrielles, les intérêts des obligations des départements, des villes et autres établissements publics;

Les arrérages des rentes sur l'Etat ou des rentes constituées sur des particuliers;

Les arrérages des pensions civiles et militaires reversées sur les enfants à la suite du décès des titulaires;

Les arrérages des pensions constituées en faveur des victimes d'accidents du travail.

Il faut, pour ce dernier cas, distinguer si l'enfant profite d'une pension payée à raison de la mort de son auteur, ou si cette pension lui est versée en indemnité d'un accident lui ayant causé à lui-même une incapacité partielle ou totale de travail. Avec ce caractère de compensation à un préjudice personnel, la pension ne figure pas dans sa totalité au compte des deniers pupillaires. Il doit en être déduit les sommes nécessaires à l'entretien des pupilles, et c'est l'excédent seul, qui, placé à la Caisse d'épargne, constitue des deniers.

Pour toute cette catégorie de biens, la condition essentielle de leur classement dans les deniers est que le pupille qui en est le propriétaire soit âgé de plus de 18 ans. Aux termes de l'article 16 de la

loi de 1904, en effet, les revenus des biens et capitaux appartenant à des mineurs assistés de 18 ans sont perçus au profit du département, à titre d'indemnité des frais d'entretien, à l'exception de ceux provenant du gain ou des économies personnelles.

Produits du travail. — Les sommes provenant du travail des pupilles même âgés de moins de 18 ans ne sont pas toutes considérées comme des deniers pupillaires. Seule est ainsi qualifiée la partie des gages et des économies faites sur les gages, susceptibles d'être placés à la Caisse d'épargne. Mais le sens de cette destination est inséparable de l'étude du contrat de placement, où elle trouvera place.

Cette classification permet de reconnaître parmi les biens pupillaires ceux qui sont des deniers.

Le décret réglemente la gestion de ces derniers d'une façon explicite. Il est divisé en huit titres: le premier pose les principes généraux et donne les définitions essentielles, les trois derniers sont relatifs aux dispositions transitoires à la situation spéciale des pupilles de la Seine et au mode de rémunération des comptables, les quatre autres concernent les diverses opérations de comptabilité, la constatation des droits, le recouvrement des créances, l'emploi des deniers, la reddition des comptes et la dévolution des biens.

CHAPITRE II

Titre Premier du décret

DISPOSITIONS GÉNÉRALES (1)

Les articles 1 et 4 du décret posent les principes essentiels de la comptabilité pupillaire dans les termes suivants :

Article premier. — Les diverses opérations relatives à la gestion des deniers des pupilles de l'Assistance publique sont, dans les écritures du comptable départemental, sous le titre de deniers pupillaires, l'objet de comptes hors budget présentant distinctement :

1° Les sommes trouvées sur les pupilles ou remises en leur nom au moment de l'abandon ou qui leur adviennent au cours de leur minorité;

2° La partie du salaire des pupilles qui ne reçoit

---

(1) V. Instructions du Ministère de l'intérieur, 10 juin 1909 ; du Ministère des finances, 15 juin 1909. Instruction de la direction de la Caisse nationale d'Epargne du 20 juillet 1909. Circulaire du Ministère de l'intérieur du 19 août 1909 sur la gestion des deniers pupillaires.

pas l'affectation prévue par l'article 8 1° et 2° du présent décret;

3° Les revenus de tous les biens meubles et immeubles appartenant aux pupilles, à partir du jour où ils ont atteint l'âge de 18 ans, et sans condition d'âge les revenus des biens et capitaux provenant de leur travail et de leurs économies.

Art. 4. — Les constatations des recettes et la liquidation des dépenses susceptibles de figurer dans les comptes « deniers pupillaires » appartiennent au préfet.

Les opérations diverses nécessitées par la gestion des deniers seront donc l'objet d'écritures spéciales du comptable départemental.

Les opérations résultant spécialement de la constatation des recettes et de la liquidation des dépenses figureront dans les écritures du préfet.

Il appartiendra au préfet tuteur de faire connaître au comptable départemental tous les faits de nature à augmenter le patrimoine des pupilles. Pour le cas prévu à l'article 5 du décret, quand des valeurs ou des sommes d'argent auront été trouvées sur les pupilles, au moment de l'abandon, le trésorier-payeur général effectuera le placement à la Caisse d'épargne, dans les 15 jours qui suivront l'admission dans le service, sur le vu de l'expédition du procès-verbal dressé au moment de l'abandon.

Dans les autres cas, l'enfant n'ayant aucune fortune à son entrée dans les cadres du service, le trésorier-payeur général devra les pourvoir dans

les 15 jours après la première recette effectuée pour leur compte, d'un livret à la Caisse d'épargne, quelle que soit la provenance de l'avoir à employer : donation, succession, et au plus tard dès que, étant placés à gages, les pupilles auront recueilli les premiers fruits de leur travail.

Les livres à tenir par l'inspection en vue de suivre les opérations de recouvrement de produits et les opérations de dépenses sont les suivantes :

1° Le sommier de l'actif des pupilles du département.

Ce compte est destiné à recevoir dans des colonnes distinctes les éléments de l'avoir mobilier et immobilier des pupilles ; ce relevé n'exclut aucun bien à cause de son origine ou de sa nature.

Ne figureront pas dans le sommier de l'actif tous les pupilles mineurs de 13 ans. Ceux-ci n'y seront inscrits que si le service a constaté à leur profit un élément d'actif, et qu'au moment de cette constatation.

Le plus grand nombre d'entre eux n'y auront point place, les circonstances étant assez rares où des enfants abandonnés se trouvent en possession de sommes recueillies sur eux au délaissement ou de ressources provenant de succession ou donation.

Au contraire, les mineurs de 13 ans, âge du travail, y figureront en totalité. Il faudra, pour justifier leur non-inscription, une raison spéciale, comme l'incapacité physique, qui empêche le pla-

cement à gages. Ce registre sera tenu également dans les trésoreries générales.

2° Le livre de comptes par nature de recettes. Ce deuxième compte comprend le sommier des droits constatés au profit des pupilles de l'Assistance publique du département. Des colonnes distinctes reçoivent le numéro d'ordre d'inscription, la nature et la date du titre établissant la créance, l'objet de la créance, la désignation du débiteur, la date du titre de perception, le montant de la recette à effectuer, la date du recouvrement intégral ou la date et la quotité des recouvrements successifs et enfin les observations auxquelles la réalisation de l'actif aura donné lieu.

Ce registre sera annuel, réunissant les recouvrements opérés du 1er janvier au 31 décembre.

A la fin de chaque année, et dans les premiers jours de l'année suivante, le préfet établira, à l'aide du sommier et des situations trimestrielles fournies par le trésorier-payeur, la situation des recouvrements effectués au compte des deniers pupillaires. Cette situation, vérifiée par le comptable départemental et certifiée sincère et véritable par le préfet, sera transmise au ministère de l'Intérieur.

Elle sera également communiquée au conseil de famille des enfants assistés du département.

3° Le livre des comptes individuels des pupilles du département (art. 12 du Règlement).

Ce registre doit donner à chaque instant la situation de l'actif net de chacun des pupilles du

service. Il offre pour chaque enfant un relevé ainsi divisé: montant des titres de recettes et des titres de recouvrement, emploi des recettes, opérations de gestion de la fortune des pupilles, dépenses de gestion et d'exploitation, enfin actif net du compte individuel. Chaque année est envoyé au pupille un extrait de ce compte.

Le même registre est tenu pareillement à la trésorerie.

Cette organisation est complétée par les dispositions générales contenues dans les articles 5 et 6 du décret.

L'article 5 prescrit la rédaction d'un procès-verbal constatant l'état de la fortune de l'enfant à son entrée dans le service. C'est une description des sommes, titres et valeurs trouvés sur l'enfant ou remis par le dépositaire au nom de celui-ci, dressée par la préposée au bureau d'abandon, contradictoirement avec la personne présente au délaissement.

Une expédition de ce procès-verbal est transmise par le préfet au trésorier-payeur général, qui inscrit les sommes et valeurs dans ses écritures et procède au placement des sommes à la Caisse d'épargne.

Cette opération remplace l'inventaire qui se place à l'ouverture de la tutelle ordinaire.

L'article 6 est relatif aux demandes de livrets de Caisse d'épargne au nom des mineurs.

C'est une disposition générale s'appliquant dans tous les cas où un enfant assisté se trouve posses-

seur d'une somme quelconque, au cours de sa minorité.

Les placements autorisés par la loi de 1904, modifiée par la loi du 18 décembre 1906, sont les Caisses d'épargne ordinaires ou la Caisse nationale, et les rentes sur l'Etat. Le préfet choisit entre ces trois modes d'emploi. Le trésorier-payeur général a l'obligation de placer à la Caisse d'épargne, dans les 15 jours qui suivent la constatation de la recette et la liquidation par le préfet, les sommes qui lui sont remises ou qu'il a recouvrées. Le tuteur ne doit donc laisser ignorer au comptable aucun des faits qui ont comme résultat l'augmentation du patrimoine des pupilles.

Dans le cas prévu à l'article 5 du règlement, à la réception du procès-verbal dressé au moment de l'abandon, le trésorier-payeur général effectuera le placement dans les 15 jours qui suivront l'admission.

Si l'enfant n'ayant aucune fortune à son entrée dans le service, il n'y a pas eu lieu à cet emploi, la demande de livret qui surviendra au cours de la gestion sera soumise à certaines règles spéciales.

Le trésorier-payeur général fera et signera lui-même la demande de livret. C'est le receveur de l'Assistance publique de Paris, pour le département de la Seine, à qui reviendra cette obligation. Il sera indiqué que le bénéficiaire du livret est sous la tutelle de l'Assistance publique. Le pupille ne sera jamais admis à faire lui-même le placement,

sans le concours du comptable départemental, ni il ne pourra user des dispositions de la loi du 20 juillet 1895 pour retirer, à partir de 16 ans, les sommes inscrites au livret.

Quand, par application de l'article 16 de la loi du 27 juin 1904, l'usufruit départemental s'exerce concurremment avec la gestion, il est essentiel de faire la distinction des revenus soumis à ce privilège et de ceux qui en sont exempts comme provenant du travail et des économies des pupilles. Le même livret ne recevra pas ces deux sortes de fonds, différents par leur destination. Un second livre, portant avec la mention « bis » le même numéro d'immatriculation que celui où seront portés les produits du travail, recevra les sommes dont le revenu est acquis au département. La mention « bis » sera toujours spécifiée, alors même que le livret qui la portera serait unique.

L'article 2 du règlement institue le trésorier-payeur dépositaire des titres et valeurs. D'une façon générale, les livrets sont remis aussi à sa garde. Il ne peut s'en dessaisir que dans les cas et suivant les formalités prévus par le règlement, c'est-à-dire, le plus ordinairement, en fin de tutelle, après reddition des comptes.

CHAPITRE III

Titre II du décret

CONSTATATION DES DROITS DES PUPILLES

Le trésorier-payeur général devra recevoir de la préfecture une expédition en forme de tous les actes concernant les revenus dont la perception lui est confiée. Ces actes constitueront les titres de perception. Ce sont des baux, des contrats, des jugements, des titres de propriété, etc. Les plus importants et les plus nombreux d'entre eux seront ceux qui contiendront les conventions pour le placement à gages des pupilles âgés de plus de 13 ans.

Il a été admis, au sujet de ces contrats particuliers, que des expéditions en forme seulement en seraient remises au comptable, les originaux devant rester entre les mains du tuteur, qui est chargé de leur conservation.

L'article 8 du règlement a pour objet de déterminer la forme et la contexture de ce contrat de placement à gages. Ces gages constituent la principale ressource des enfants assistés. La plupart

des pupilles même n'ont comme avoir que le produit de leur travail. Cette opération était donc un acte essentiel dans la tutelle. La loi, cependant, n'en avait établi que les caractères principaux, les conditions générales. Il revenait au rédacteur du décret de préciser la portée de la convention.

Les dispositions du décret sur ce point ne constituent pas seulement des mesures pratiques. Elles touchent au fond du contrat. La délégation réglementaire prenait une extension particulière, pour cet acte de gestion, du fait que le texte de 1904 n'en offrait pas une conception suffisamment approfondie, pour qu'elle fût mise en œuvre sans être complétée. Cette circonstance ne permet pas d'envisager exclusivement, à propos du décret, les règles d'application pure se rattachant à cette préoccupation. Le règlement et la loi sont ici inséparables, et l'un ou l'autre texte amène à définir et à analyser le contrat de placement dans son ensemble et sous ces divers aspects. Si d'ailleurs cette étude de caractère général n'était pas impliquée nécessairement dans l'étude spéciale du décret de 1909, il serait utile de l'y adjoindre, parce que les clauses, les précautions relatives à cet objet ne prennent leur signification précise et originale que déduites de la convention elle-même. Cette convention, grâce à l'adaptation qu'elle a reçue, constitue en effet une ressource spéciale à la protection pupillaire.

Placement des enfants assistés à partir de 13 *ans* (1). — La vie du pupille est partagée par la loi du 27 juin 1904 en deux périodes distinctes: de l'admission à 13 ans, de 13 à 21 ans.

Cette division existe dans le milieu familial. Elle marque pour la majorité des hommes le passage de l'enfance à l'état adulte, le point où succèdent aux occupations du jeune âge les devoirs de la vie et où interviennent les considérations d'avenir.

Les pupilles, qui ne doivent être ni des privilégiés, ni des déshérités, seront soumis aux exigences communes et en retireront les profits ordinaires. La loi du travail est d'autant plus impérieuse pour eux qu'ils bénéficient des sacrifices de la collectivité.

Le principe n'était donc pas contestable; son application seule devait retenir l'attention du législateur et réclamer son ingéniosité.

Guidé par la règle qu'il s'est tracée celle de l'intérêt de l'enfant, il a cherché les garanties les plus sûres dans les conditions ordinaires de la vie, assimilant ses protégés, dans leur nouveau sort, aux enfants de famille.

Donc, point de création administrative dans la loi, sous formes d'exploitations d'Etat ou d'ateliers collectifs. L'organisation du travail suffit

---

(1) Emile Alcindor « Les Enfants assistés », p. 150 et suivantes.

au service pour remplir sa mission. Il recourra simplement à la mise en apprentissage ou en condition.

Mais l'usage de ces contrats courants aura lieu sous certaines clauses inspirées par la sollicitude que l'Assistance doit à ses protégés. Ce sont celles qu'exige l'avenir de l'enfant.

Cette opération intervient donc autant pour un intérêt matériel que pour un intérêt moral.

Entouré des précautions que la loi impose au favorisé, le contrat pécuniaire prend un caractère spécial; il est dénommé placement. Les points les plus importants pour le définir résident dans le choix des employeurs et les obligations qui doivent y être prévues.

Le pupille de 13 ans, étant appelé à gagner sa vie par son travail, la première question à résoudre est de déterminer la personne à qui l'enfant sera confié. Dans la vie courante, ce choix est ordinairement dicté par de simples considérations d'intérêt. Ces considérations seules ne peuvent guider le tuteur de l'assisté. Le patron qu'il lui revient de désigner va devenir, en effet, le protecteur du pupille en même temps que son maître professionnel. Le plus apte à réunir ces qualités est le père nourricier, qui a reçu l'enfant tout jeune. La loi fait une obligation de maintenir le pupille chez lui. Elle prévoit pourtant le cas où le père nourricier ne pourrait offrir un emploi suffisamment rémunéré ou prendre un serviteur à gages. Cependant l'intérêt moral qu'a l'enfant à

rester dans sa famille d'adoption est assez grand pour compenser, dans une certaine mesure, l'infériorité du salaire. Cette appréciation délicate sera laissée à l'inspecteur départemental. L'écueil à éviter sera double. L'enfant ne devra pas perdre plus en affection et en soins qu'il ne gagnera en argent, mais il faut éviter que puisse naître en lui la conviction qu'il est exploité.

Dans les conditions les plus favorables, c'est donc le père nourricier qui deviendra le patron. L'existence du pupille se continuera par cette évolution normale qui, dans de nombreuses familles, fait un jour des fils les auxiliaires du père. C'est un événement ordinaire dans les professions agricoles. Or, la loi de 1904 fait du placement à la campagne une règle générale pour les pupilles de moins de 13 ans. Dans l'esprit du législateur, le maintien de l'enfant dans sa famille adoptive, le choix du père nourricier comme patron étaient dans l'ordre des choses.

Des mêmes considérations dérivent les prescriptions de la loi relatives au choix de la profession. Placé tout jeune chez des paysans, devenu à 13 ans leur serviteur à gages, le pupille, qui aura ainsi accompli sa destinée légale, sera devenu lui-même un paysan.

Même celui que son père nourricier ne voudra ou ne pourra employer est appelé par la vocation agricole, parce qu'il aura grandi au milieu des travaux champêtres. Dans les deux cas, le rejeter de la vie rurale serait le déraciner.

Ainsi, au seuil de la vie active, le pupille trouvera un avenir déjà élaboré dans un métier familier, qui nourrit l'homme sans l'user.

D'autre part, l'intérêt social concorde ici avec l'intérêt des enfants. En faisant de ses protégés une pépinière d'agriculteurs, le service pourra atténuer dans une proportion appréciable le mal de la dépopulation des campagnes. La collectivité retirera de ses sacrifices cette légitime compensation, qui est à l'avantage de tous.

Cependant certains pupilles, admis tardivement, ont déjà pris les habitudes des villes. L'existence à la campagne peut n'avoir aucun attrait pour ceux-là, et ils peuvent être mal disposés à embrasser la profession agricole. Leur imposer la vocation ordinaire des pupilles serait un mauvais calcul. Il est préférable d'en faire de bons artisans, plutôt que de mauvais agriculteurs. La loi a prévu cette éventualité en qualifiant le placement rural de préférable et non d'obligatoire. Ce sont là les seules précisions que donne la loi sur la mise en condition des pupilles Le décret du 19 mai 1909 a achevé de définir la portée de cette convention. Elle prend, à l'usage de l'assistance, une physionomie particulière. Les obligations que devra assumer l'un des contractants, le patron, dépassent en effet celles qui sont de pratique courante. Le sujet du placement est un enfant assisté et cette qualité le met sous la protection administrative, plus jalouse de son intérêt que la protection paternelle,

ou du moins contrainte de remplacer la sollicitude familiale par des garanties précises.

Les devoirs du patron feront de ce fait l'objet de clauses spéciales, arrêtées par écrit.

De ces clauses, certaines seront générales, parce qu'elles seront présentes dans tous les cas.

Elles concernent spécialement les conditions pécuniaires du placement. Le salaire fixé n'aura pas une destination unique. Il subira une décomposition en divers éléments, dont le patron devra accepter la responsabilité. Le décret lui remet ainsi la charge d'un parent, exige de lui plus que le simple paiement de sa dette. Il s'engagera à assurer la répartition du gain du pupille selon ces trois destinations : la vêture, l'argent de poche et l'épargne. La portion pour l'épargne sera limitée à un minimum, celle de l'argent de poche fixée à une somme forfaitaire et celle affectée à l'habillement déterminée par un maximum. Le patron accepte de se conformer à cette division du salaire. S'il ne la respectait pas, il violerait le contrat. Son devoir, d'autre part, aura sa véritable mesure dans l'intérêt de l'enfant. Ainsi, il devra s'efforcer d'augmenter l'importance des économies en restreignant les dépenses d'habillement au strict nécessaire. La convention, en fixant un maximum pour cet article, prévoit une marge d'épargne supplémentaire.

Il est d'autres charges qui devront être déterminées, parmi lesquelles les dépenses de nourriture et de logement. Le patron les subira sans contre-

partie. Elles viendront en déduction dans le salaire convenu, constituant en quelque sorte un paiement partiel en nature.

Ces précautions, que le décret de 1909 impose aux contractants, sont autant de conditions obligatoires. Toutes autres clauses relatives aux obligations professionnelles du pupille, ou toutes prescriptions coutumières et locales peuvent entrer dans les termes du contrat, au gré des parties, sous la réserve des garanties essentielles spécifiées par le décret.

Si cette liberté partielle n'avait pas été ménagée, la convention entre le service et le patron aurait été enfermée dans un cadre trop rigide. Cet excès de prudence aurait pu provoquer la méfiance des employés éventuels et aurait en quelque sorte séparé le sort des pupilles du sort des ouvriers ordinaires. C'est pour éviter ce double danger que les instructions ministérielles laissent toute liberté aux inspecteurs départementaux d'exiger ou non l'assurance du pupille contre les accidents. Cette assurance est facultative dans les industries agricoles qui n'emploient pas de moteurs mécaniques. L'imposer au patron du pupille aggraverait le poids de la convention d'une charge que le contrat d'apprentissage ordinaire ne comportera pas. Le service s'attirerait de ce fait un renom de sévérité nuisible pour le recrutement des employeurs.

Les circonstances, les habitudes locales feront naître ainsi, pour chaque cas, des questions particulières sur la portée de certaines clauses. Le prin-

cipe pour les admettre ou les écarter sera de considérer si elles atteignent ou non les obligations essentielles du patron.

Limitée quant au choix du patron ou de la profession soumise au plan contractuel du décret de 1909, la convention de placement n'est pas simplement cette opération courante qui constitue le louage de services. La nature de cette convention est plus complexe.

Les obligations qu'elle devra prévoir répondent à un double intérêt. Elles dérivent de la mission de patron et de la mission de père qui reviennent à l'employeur.

L'objet essentiel du placement est la mise en condition ou en apprentissage du pupille. Avec ce but, l'acte qui lie les parties n'est ni plus ni moins que le louage de services ou le contrat d'enseignement professionnel dont tout père ou tuteur peut user.

Le maître ou patron n'est tenu généralement qu'au devoir d'instruire le jeune ouvrier dans son métier, à la charge de lui payer l'aide qu'il lui apporte du salaire convenu.

C'est dans ces conditions que le service procède au placement de ses pupilles, mais il leur assure par la même opération la protection paternelle qu'il ne peut exercer lui-même.

En ce fait, réside l'originalité de la convention. Elle définit les occupations et le salaire, mais dans la recherche de l'emploi et de l'employeur l'intérêt moral de l'enfant prédomine, et des clauses

impératives interviennent qui ne sont point d'usage dans les situations ordinaires.

C'est donc en droit et en fait plus et mieux qu'un accord pécuniaire. Le pupille est totalement remis au patron dans sa personne et dans ses intérêts. Le service abdique entre ses mains sa fonction paternelle, sous les garanties précisées dans l'acte et sous le contrôle des agents spéciaux.

L'article 8 du décret, qui a établi la répartition du salaire, a parachevé l'œuvre de la loi. Cette disposition ne précise pas seulement la forme du contrat. Elle crée une garantie fondamentale, un moyen juridique dont l'utilisation est au nombre des devoirs essentiels de la tutelle.

Elle réagit aussi sur la contexture même de la convention (1).

Cette convention contiendra les indications et les conditions suivantes:

Les noms, prénoms, qualités, professions et domicile des contractants.

Le contrat doit être préparé par l'inspecteur et passé par le préfet (art. 8 du règlement).

Le préfet doit toujours y figurer; mais si l'inspecteur a reçu la délégation de tutelle, l'inspecteur signera dans le traité comme délégué du préfet. Dans l'hypothèse contraire, le préfet devra seul signer.

---

(1) V. Instructions du Ministère de l'intérieur du 10 juin 1909.

Durée du contrat. — Le terme de l'engagement ne pourra sous aucun prétexte dépasser une année. En effet, chaque année le pupille grandit en force et son habileté professionnelle se développe au fur et à mesure de son avancement en âge. L'accord sur les gages devra être modifié à chaque période sur des bases nouvelles.

Montant des gages. — Le salaire sera déterminé dans ses éléments constitutifs, à savoir :

1° La somme affectée en tout ou en partie à la vêture de l'enfant ;

2° Une somme forfaitaire destinée aux menues dépenses et à l'argent de poche ;

3° Une somme minimum à verser au compte des deniers pupillaires.

Les seuls prélèvements autorisés sur le gain de l'enfant seront donc les dépenses d'habillement et d'argent de poche ; le logement et la nourriture seront aux frais du patron. Un reliquat restera, une somme libre, qui constituera un denier pupillaire à placer à la Caisse d'épargne.

La pratique a démontré qu'il était dangereux de laisser indéterminée la somme affectée à la vêture de l'enfant. En l'absence de cette affectation précise, les frais d'habillement finissent par absorber la portion liquide du salaire. C'est un chiffre maximum qui sera fixé pour cette destination. La partie inemployée de cette somme viendra s'ajouter aux deniers pupillaires. Le quantum déterminé pour l'épargne directe indiquera au comptable dé-

partemental la valeur minimum en espèces qu'il devra faire inscrire au compte du pupille. Sa responsabilité ne sera toutefois engagée qu'à la réception du titre de recouvrement. Les économies éventuelles sur la vêture ne seront pas connues du trésorier-payeur général par l'examen de l'acte de perception; c'est le préfet qui donnera au comptable les indications sur ce point et veillera à l'utilisation de ce produit variable.

La somme destinée à l'argent de poche et aux menues dépenses n'est pas limitée à un maximum ou à un minimum; elle est forfaitaire. L'enfant l'emploie à sa guise. Il a ainsi le moyen de faire preuve d'ordre et de prévoyance. Il pourra donc de cette façon augmenter son pécule. Ainsi ces économies personnelles pourront être placées à la Caisse d'épargne.

Le règlement prévoit le cas où, par suite d'une négligence, la répartition du salaire n'aura pas été stipulée dans le contrat. Cette clause étant indispensable, l'oubli sera réparé par un arrêté préfectoral qui rétablira les lacunes de la convention. L'arrêté sera notifié au patron et au trésorier-payeur général.

Forme du contrat. — Les contrats de placement sont des actes sous seings privés ordinaires. Ils doivent donc être rédigés en double original, dont l'un sera conservé par l'Administration et l'autre remis au patron.

Les difficultés qui peuvent surgir au sujet de

l'interprétation de ces contrats sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, malgré que l'une des parties soit un représentant de l'autorité publique.

Les articles 9 et 10 du règlement déterminent la procédure à suivre pour le recouvrement des deniers appartenant aux pupilles de l'Assistance publique. A cet égard, la loi et le décret distinguent selon que le recouvrement porte sur les sommes provenant du prélèvement sur les gages des pupilles ou sur les recettes provenant d'une toute autre origine.

Pour les recettes de cette dernière catégorie, l'article 9 enjoint au préfet de dresser un titre de perception et de le transmettre au trésorier-payeur général en y joignant, si elle n'a pas été fournie, une expédition certifiée conforme des actes en vertu desquels sont constatés les droits de l'enfant.

Pour les recettes provenant du salaire des pupilles, l'article 10 du règlement dispose que le préfet doit dresser dans les cinq premiers jours de chaque mois un état de liquidation des sommes dues aux enfants à titre de rémunération du travail, et qui étaient payables au cours du mois précédent. Cet état, rendu exécutoire par la signature du préfet, est transmis au trésorier-payeur général pour servir de titre de recettes.

Il existe donc une différence remarquable entre les deux modes de recouvrement institués par l'article 9 et l'article 10. Cette différence a son origine

dans l'article 15 de la loi du 27 juin 1904. Cette disposition, en effet, établit les états de recouvrement des produits du travail comme titres de recettes et titres exécutoires, tandis que les états de recouvrement de toute autre recette ne constituent que des titres de perception. Les premiers seuls bénéficient de la procédure sommaire de l'article 15, paragraphe 2, ainsi rédigé: « Les oppositions (contre les créances de salaires), lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. Les poursuites ont lieu comme en matière de contributions directes ».

Ainsi l'état exécutoire a pour effet de constituer le patron débiteur au regard du département des sommes dues aux pupilles. Il en résulte que le patron, pour faire tomber la force de l'état, doit faire opposition à l'effet de discuter l'étendue et la validité de la dette qui a été mise à sa charge. L'état exécutoire amène une interversion des rôles. Le patron qui serait défendeur dans la procédure normale se trouve demandeur à l'opposition. Les règles de compétence sont cependant les règles normales. Une autre conséquence de ce mode de recouvrement, particulièrement efficace et rapide, est que seul le préfet ou le fonctionnaire qui le remplace dans la plénitude de ses fonctions peut délivrer l'état exécutoire. Cette opération, en effet, met en jeu les pouvoirs de l'ordonnateur départemental, quoiqu'il ne s'agisse point de recettes publiques.

CHAPITRE IV

Titre III du décret

RECOUVREMENT DES CRÉANCES PUPILLAIRES

L'article 13 du décret constitue l'exposé des actes et des décisions qui reviennent au trésorier-payeur général dans ce devoir de la gestion.

C'est une délimitation précise de sa compétence. Il y est dit: le trésorier-payeur général est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle et sous la surveillance du préfet, agissant en qualité de tuteur, toutes les diligences pour assurer le recouvrement du produit du travail des pupilles, la perception des revenus des immeubles, des intérêts et arrérages des rentes, valeurs mobilières et autres créances leur appartenant; de faire contre les débiteurs en retard de payer et à la requête du préfet agissant, s'il y a lieu, en vertu des délibérations du conseil de famille, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir le préfet de l'expiration des baux; d'empêcher les prescriptions; de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques appar-

tenant aux pupilles et de requérir la transcription et l'inscription hypothécaire des actes et jugements qui en sont susceptibles ».

Il résulte des dispositions de cet article, venant confirmer en pratique les articles 13, 14 et 15 de la loi du 27 juin 1904, modifiée par la loi du 18 décembre 1906, que le trésorier-payeur général ne possède aucun pouvoir de décision propre sur les biens mobiliers ou immobiliers des pupilles, mais qu'il a l'obligation d'accomplir tous les actes conservatoires utiles pour la sûreté des valeurs dont il a la garde. Parmi les attributions énumérées, qui ont pour objet direct ou indirect le recouvrement des créances, n'ont point trouvé place celles qui, étant le privilège de l'administrateur des biens, du préfet tuteur, ne sont pas au nombre des charges du comptable, et par là même n'entrent pas dans le cadre du règlement. De ces responsabilités, il faut retenir celle qui impose au trésorier-payeur d'exercer, au vu du titre exécutoire, les poursuites nécessaires pour faire rentrer les sommes dues aux pupilles à titre de rémunération du travail. L'indépendance du comptable à user ainsi de la voie judiciaire est en effet une ressource spéciale pour la rentrée des gages, qui complète le régime de gestion plus expéditif, régime de faveur, dont cette sorte de créances bénéficie.

Le paragraphe 2 de l'article 13 ajoute cette restriction au paragraphe premier déjà cité:

« Néanmoins, quand il est nécessaire d'exercer des poursuites pour des créances autres que celles

relatives au produit du travail, le trésorier-payeur général doit, avant de les commencer, en référer au préfet, qui ne peut y surseoir qu'après une délibération conforme du conseil de famille. »

Dans ce cas, le comptable a l'obligation d'exercer les poursuites. Il engagera sa responsabilité s'il néglige de faire les diligences nécessaires. Mais le conseil de famille, saisi par le préfet, peut estimer qu'il n'y a pas lieu d'intenter actuellement les poursuites. Il peut en juger ainsi si les frais à exposer dépassent l'importance de la dette ou si l'insolvabilité du débiteur ne laisse espérer aucun résultat.

L'article 14 du règlement établit des facilités de paiement dont les patrons peuvent user pour s'acquitter des gages des pupilles. Il leur permet de payer par anticipation, avant notification de l'extrait du titre de perception.

L'article 15 prescrit au trésorier-payeur général de fournir au préfet tous les dix premiers jours d'avril, de juillet et d'octobre, un état des créances restées à recouvrer sur les gages des pupilles. Cette situation a pour but de faire connaître les noms des patrons qui ne tiennent pas ou tiennent mal leurs engagements. Ceux-ci devront donc être clairement désignés. L'état ne devra pas comprendre seulement des indications de chiffres sur le montant de la créance et des restes à recouvrer. Ces renseignements parviendront au préfet à des dates assez éloignées. Il aurait été nécessaire d'exiger la production d'états plus fréquents, si le tuteur n'avait

pas en réalité un moyen d'information plus rapide sur l'insolvabilité des employeurs. Par le jeu naturel des rouages de l'Administration, le comptable sera en fait prévenu par ses subordonnés du non-paiement, au moment de la présentation du titre de perception, et pour dégager sa responsabilité il sera tenu en fait d'aviser aussitôt l'ordonnateur. Les relevés spéciaux prévus au décret seront la réunion et la constatation officielle de ces avertissements successifs.

L'article 16 du décret est relatif à la clôture des opérations effectuées au cours de l'année.

Le compte des deniers pupillaires étant un compte du département hors budget, la liquidation doit avoir lieu par année et non par exercice. Les titres non exécutés dans l'année de leur émission seront reportés au budget suivant. Le 31 décembre est donc le dernier terme des recouvrements, et il n'y a pas lieu à un prolongement de date.

En conséquence, au dernier jour de l'année, les écritures seront arrêtées par le comptable. Avant le 31 janvier, le trésorier-payeur aura à dresser un état des restes à recouvrer comprenant :

1° Les créances relatives au travail des enfants ;

2° Les autres créances pupillaires ;

3° Les restes à recouvrer de la gestion précédente.

Seront indiqués, pour chaque opération, les faits qui ont empêché la rentrée des reliquats.

Le solde non perçu des créances de gages, qui

sera indiqué sur le relevé, devra donner la différence existante entre le total des sommes à recouvrer d'après les états exécutoires, et le total des sommes entrées en caisse, ayant cette provenance. Le comptable, qui a été constitué responsable des valeurs portées sur des titres exécutoires, en maintiendra provisoirement le reliquat non perçu dans des prises en charges.

C'est le conseil le famille, qui, convoqué pour cet objet, dans le courant du mois d'avril, statuera sur l'admission en non-valeur des créances présentées comme irrecouvrables. Selon les motifs et les justifications présentées par le comptable, le conseil prendra sur chaque créance l'une des solutions suivantes:

1° Le report de la créance à l'année suivante:

2° L'admission en non-valeur;

3° La décision qui mettra à la charge personnelle du comptable la dette non acquittée.

La délibération prise sera exécutée par un arrêté du préfet où seront posées les mesures de comptabilité nécessaires pour faire revivre ou pour annuler les créances ainsi classées.

CHAPITRE V

Titre IV du décret

EMPLOI DES DENIERS PUPILLAIRES

Les opérations concernant l'emploi des deniers pupillaires sont les suivantes :

Versements aux Caisses d'épargne des gages et salaires des pupilles. Ce placement s'effectue à l'origine ou au cours de la tutelle, par les demandes de livrets (1).

Inscription sur les livrets des pupilles des intérêts échus des capitaux portés aux dits livrets.

L'article 17 du règlement prescrit cette inscription au mois de mars de chaque année.

Le trésorier-payeur général déposera à cette date les livrets à la Caisse d'épargne pour que le calcul des intérêts puisse être réalisé. L'inscription des intérêts a lieu au début de chaque année dans les Caisses d'épargne. L'époque a été reculée

---

(1) V. spécialement sur ce point : Instruction de la Direction de la Caisse nationale d'Epargne du 20 juillet 1909.

pour les livrets des pupilles, à raison de leur nombre.

La mention des intérêts y étant faite, le trésorier-payeur général reprend les livrets et porte au compte prévu à l'article 12 le montant de la recette nouvelle. Le préfet en prend note également dans ses écritures.

Remboursements et retraits de sommes inscrites aux livrets de Caisses d'épargne. — Les articles 18 et 20 du règlement ne visent que deux hypothèses de retraits, celui que le préfet peut autoriser au profit du pupille, de tout ou partie de son avoir, et celui du cinquième du pécule, que le conseil de famille peut déplacer pour constituer au mineur, à sa sortie du service, une pension de retraite de vieillesse. Ce sont les deux cas prévus aux paragraphes 5 et 6 de l'article 15 de la loi du 27 juin 1904. Cependant les solutions que fournit le règlement ont une portée générale.

Tout remboursement ou retrait ne sera effectué, pendant toute la durée de la gestion, que sur la demande et en l'acquit soit du trésorier-payeur général, soit du receveur de l'Assistance publique de Paris. A l'appui de la demande de remboursement devra être annexée une copie de l'arrêté préfectoral autorisant le retrait et donnant justification de cette décision d'après les motifs prévus dans la loi. Ces motifs seront :

1° Le profit des pupilles (loi du 27 juin 1904, art. 15, § 5) ;

2° La constitution d'un fonds à verser à la Caisse des retraites pour la vieillesse;

3° Perception au profit du département des revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles (loi, art. 16, § 1);

4° Le versement au profit du département des biens laissés par les pupilles décédés au cours de leur minorité, sans héritiers, ni légataires (loi, art. 41);

5° Le versement à la Caisse des dépôts des valeurs appartenant aux pupilles disparus (règlement, art. 24).

Parmi ces divers cas de remboursement, est à considérer surtout le retrait ayant pour objet la constitution d'une retraite pour la vieillesse. Cette décision, en effet, contient un mode d'emploi des deniers dont l'utilisation est placée sous un régime spécial. L'arrêté du préfet ne suffit pas à justifier cette destination. Tandis que le tuteur du service ordonne seul les placements ordinaires et les prélèvements qui en sont la conséquence, il n'est pas autorisé à opérer avec la même indépendance pour l'hypothèse de l'article 15 de la loi de 1904. C'est au conseil de famille que revient la délibération de principe et la détermination des conditions. Au moment où cette assemblée approuve le compte de tutelle et fixe le reliquat à remettre au pupille qui va devenir majeur, elle indique, si elle le juge utile, la somme dans la limite du cinquième qui devra être distraite de ce reliquat à l'effet d'être versée à la Caisse natio-

nale des retraites pour la vieillesse en vue de l'établissement d'une pension.

La demande et la remise du livret interviendra donc concurremment avec la liquidation du compte de tutelle, et l'abandon entre les mains du pupille devenu majeur des valeurs et espèces constituant son avoir. La délibération du conseil contiendra encore les modalités des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Elle déterminera si ces versements seront faits à capital aliéné ou à capital réservé. Chacun de ces modes de placement a des avantages propres, entre lesquels l'assemblée se prononcera, en ne considérant que l'intérêt du pupille. (Remboursement aux héritiers ou aux ayants-droit pour le capital réservé, rente plus élevée en cas d'aliénation du capital.) La date de l'entrée en jouissance de la pension de retraite devra être déterminée dans les mêmes conditions. Cette époque, en effet, peut être choisie à une année d'âge accomplie entre 50 et 65 ans. Mais il convient d'observer que le pupille pour lequel la jouissance de la pension a été fixée à 50 ans, conserve la faculté de l'ajourner à 55, 60 et 65 ans successivement, alors que l'âge de 65 ans étant pris comme date au début, la délivrance de la rente ne peut être devancée, à moins de blessures graves, ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue de travailler. Pour que toutes ces formalités et ces options puissent intervenir avant la passation du contrat, et qu'une fois faites elles ne puissent être contestées, les unes et les autres devront être

commencées deux mois au moins avant l'expiration de la tutelle et le versement du reliquat (1). Ainsi le pupille, au seuil de sa majorité, mais encore mineur, ne pourra faire obstacle aux décisions prises, son concours n'étant pas nécessaire. Ces précisions et ces clauses seront énoncées dans le contrat de rente viagère. C'est le comptable départemental qui réalisera et parachèvera la convention adoptée par le conseil de famille, en faisant le versement de deniers initial, mais aussi en signant l'acte en tant que préposé de la Caisse des dépôts et consignations.

Retraits de fonds pour achats de rente nominative opérés pour le compte des pupilles. — Divers motifs entraîneront cette opération.

Il conviendra premièrement d'effectuer l'achat de rentes sur l'Etat, lorsque le maximum légal des sommes portées aux livrets sera atteint.

Dans ce cas, l'achat de rentes sera réalisé automatiquement, cette transformation de capital étant assumée par les Caisses d'épargne elles-mêmes. Ces établissements sont autorisés d'une façon générale à procéder ainsi, quand, au bout de 3 mois, l'intéressé n'a pas répondu à l'avis de dépassement qui lui a été adressé. Il est alors acheté d'office et sans frais au titulaire du livret, 20 francs de rente sur l'Etat. Le titulaire sera pour les pupilles le trésorier-payeur général.

---

(1) V. Instructions ministérielles du 10 juin 1909.

La seconde hypothèse est celle dans laquelle le préfet tuteur, usant de la faculté générale qui lui appartient de diriger l'emploi des deniers pupillaires (art. 15, loi 27 juin 1904), ordonne au comptable, sans attendre le dépassement et l'achat d'office, de demander à la Caisse d'épargne l'acquisition de rentes. Toute Caisse doit faire cette opération sans frais, chaque détenteur de livret tenant de la loi du 20 juillet 1895 la faculté de réclamer cette modification de placement, si l'avoir en dépôt suffit pour acheter au minimum 10 francs de rente. Le préfet utilise ce droit.

La dernière hypothèse est celle dans laquelle le préfet tuteur use de son privilège d'administrateur des biens, pour enjoindre au trésorier-payeur général de faire emploi en rentes nominatives jusqu'à concurrence des capitaux disponibles sur le montant des économies provenant de la gestion du patrimoine des pupilles majeurs de 18 ans. Dans ce cas, l'opération revient au comptable départemental lui-même et non à la direction d'une Caisse de dépôt. L'ordre de bourse vient s'ajouter à ceux de la même nature, que les bureaux de la trésorerie délivrent couramment.

L'article 19 du règlement impose au trésorier-payeur général de dresser, après le retour des livrets des Caisses d'épargne, où ils avaient été déposés pour l'inscription des intérêts, un état présentant:

1° La situation du compte de chaque pupille;

2° Le montant en principal et en intérêts de chaque livret.

Cet état transmis au préfet lui permettra de comparer les comptes de la préfecture et ceux de la trésorerie et de s'assurer de la concordance des écritures. Pour qu'à cette occasion cet examen puisse être complet, il sera joint à l'état visé une situation des autres créances pupillaires, provenant d'une autre source que les livrets. L'ensemble de la fortune de chaque mineur sera ainsi placé, à la même date, sous les yeux du tuteur. Celui-ci et ses subordonnés auront ainsi constamment à leur disposition le relevé de l'avoir de chaque enfant. Les pupilles eux-mêmes pourront être renseignés directement et sûrement sur l'état de leur fortune.

CHAPITRE VI

Titre V du décret

REDDITION DES COMPTES DE TUTELLE ET DÉVOLUTION DES BIENS DES PUPILLES

Ce titre prévoit l'extinction de la tutelle et les conséquences qui en dérivent, notamment en ce qui touche le compte de tutelle qui doit être donné au pupille, compte rendu obligatoire par l'article 469 du Code civil.

Les causes d'extinction de la tutelle administrative sont à la fois les causes du droit commun et des événements spéciaux à la situation d'enfant assisté. Ces motifs sont les suivants:

1° L'arrivée de la majorité du pupille (art. 471 Code civil);

2° La remise définitive de l'enfant à sa famille dans les conditions prévues par l'article 17 de la loi du 27 juin 1904;

3° L'émancipation du mineur (art. 471, 476 du Code civil), tantôt expresse, tantôt tacite;

4° La dévolution d'une tutelle officieuse (Code civil, art. 365, et loi du 27 juin 1904, art. 18, § 2);

5° Le décès de l'enfant;

6° Spécialement, pour les enfants maltraités et moralement abandonnés, la restitution de la puissance paternelle selon les articles 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1889.

La disposition fondamentale, en cette matière, est l'article 469 du Code civil, qui rend nécessaire en fin de la gestion tutélaire la reddition de comptes. L'article 22 du règlement applique à l'administration du préfet cette règle essentielle. La loi du 27 juin 1904, en effet, n'autorise pas le tuteur des pupilles de l'Assistance à se soustraire à cette obligation. Pareil privilège ne serait pas justifié, le préfet n'étant en réalité qu'un mandataire pour les intérêts d'autrui. Cependant le fonctionnement même de la tutelle administrative implique une exception particulière au régime commun. Le Code en effet prescrit qu'il y a lieu à reddition de comptes toutes les fois que le tuteur est remplacé. Or, pour le mandat légal dévolu au préfet, les changements de titulaires n'atteignent pas la fonction elle-même. La mission de gérant est rattachée à la mission politique du préfet. Elle en a la permanence et la nature, et ces caractères la font subsister en dehors de la personne même des titulaires. D'autre part, la tutelle des pupilles de l'Assistance est organisée comme un service public, fixée dans tous les détails par une réglementation précise, enfin contrôlée par la hiérarchie de tous les pouvoirs auxquels le représentant du département est soumis. Dès lors, l'obligation de ren-

dre compte à chaque mutation de tuteur ne pourrait avoir pour but de préciser ou de découvrir des responsabilités qui auront été naturellement relevées ou sanctionnées.

Dans les cas d'extinction de la tutelle ci-dessus énumérés, le préfet tuteur doit présenter son compte au conseil de famille. Sous quelles formes ce compte sera-t-il rendu? Il le sera selon les règles du droit commun qui sont applicables en l'absence de toutes dispositions spéciales à la matière. C'est donc le pupille devenu majeur qui sera l'oyant comptes, et l'opération se fera soit à l'amiable par acte sous seing privé ou devant un notaire; soit, en cas de contestation, devant le tribunal du lieu de la tutelle (art. 473 du Code civil).

La loi du 27 juin 1904 contient cependant certaines particularités relatives à cet objet. L'article 16, § 2, dispose que les comptes de tutelle sont approuvés par le conseil de famille et rendus sans frais. D'autre part, l'article 15 § 6 et l'article 16 § 2 traitent de l'intervention du conseil de famille au moment de l'approbation du compte à l'effet de décider s'il convient d'accorder au mineur une remise sur les dépenses d'entretien, par le moyen d'un remboursement des fruits perçus par le département, de par son droit de jouissance légale, ou si le cinquième du pécule au maximum sera utilisé pour la constitution d'une pension de retraite.

Ainsi, la procédure de la reddition de comptes devant comprendre ces délibérations et ces déci-

sions spéciales, la marche de cette procédure se déroulera ainsi, pour le cas où la tutelle cesse par la survenance de la majorité:

1° Avant l'avènement de la majorité du pupille, le préfet tuteur avisera le mineur des résultats de la gestion qui va finir. Il lui notifie, à cet effet, le compte comprenant l'énumération des recettes, l'énumération des dépenses et la balance constituant le reliquat. Cet acte de notification fixera au mineur un délai de quinze jours pendant lesquels celui-ci devra faire connaître s'il approuve ou s'il entend contester ledit compte dans sa teneur et dans ses résultats. Cette précaution devra intervenir un temps suffisant avec l'expiration de la tutelle;

2° A l'expiration du délai de quinzaine imparti, la majorité étant proche, mais non encore survenue, le préfet convoque le conseil de famille et lui soumet le compte du pupille avec toutes les pièces justificatives, et s'il y a lieu la réponse présentée par le mineur à la notification qui lui a été faite.

En possession de ces éléments de décision, le conseil de famille statue, et le cas échéant octroie la remise des frais d'entretien et prescrit la constitution de la pension de retraite;

3° Le préfet, sur expédition conforme de la délibération du conseil, prend un arrêté pour autoriser la remise au majeur du reliquat en numéraire et des titres et valeurs, par les soins du trésorier-payeur général. Ce comptable reçoit une ampliation de l'arrêté et le pupille sortant de tutelle est

prévenu de se présenter à la trésorerie ou aux perceptions pour retirer contre récépissé les titres de rentes, le livret de la Caisse d'épargne, le livret de la Caisse des retraites, et au total tous les titres, deniers et valeurs composant le patrimoine ;

4° Si le pupille conteste la teneur et les résultats du compte, en refusant de l'approuver, l'avoir restera entre les mains du comptable, jusqu'à ce que soit intervenue la solution judiciaire de la contestation. Le jugement intervenu, le trésorier-payeur remettra au pupille devenu majeur tous les biens qu'il détient.

Pour les autres motifs de cessation de la tutelle, les mêmes règles s'appliquent, mais sous réserve de certaines modifications.

Lorsque la tutelle s'éteint par suite de la remise définitive de l'enfant à ses parents (art. 17 de la loi du 27 juin 1904), le reliquat en numéraire et les titres et valeurs, tels qu'ils sont déterminés par le compte soumis à l'approbation du conseil de famille, sont remis par le trésorier-payeur général, en exécution de l'arrêté préfectoral, au père, à la mère ou au nouveau tuteur de l'enfant, qui en donne décharge.

Même solution au cas de restitution de la puissance paternelle, la copie du jugement de restitution devant être jointe à la délibération du conseil de famille.

Si le pupille est émancipé, la remise du patrimoine sera faite à lui-même, avec les justifications ordinaires. Elle aura lieu en présence du membre

du conseil de famille désigné comme curateur, qui donnera décharge avec le mineur émancipé.

Lorsque la tutelle légale du préfet fait place à une tutelle officieuse ou à une tutelle de droit commun (art. 18, loi 27 juin 1904, § 2), le nouveau tuteur prendra en charge les sommes et valeurs portées au compte du préfet, approuvé par le conseil de famille. Le comptable devra exiger une délibération du nouveau conseil de famille du mineur, prenant acte de la remise de l'actif, et la personne qui interviendra comme tuteur de droit commun ou tuteur officieux devra justifier de sa qualité, par la copie de la délibération de l'assemblée du service, le reconnaissant pour le représentant actuel du mineur.

En dernier lieu, la tutelle s'éteint par suite du décès de l'enfant avant sa majorité.

Deux situations peuvent se présenter. La succession est réclamée par les héritiers ou légataires. L'article 42 de la loi du 27 juin 1904 réserve pour ce cas, au département, une action en remboursement des sommes dépensées par le service pour l'entretien de l'enfant. Le montant de l'actif du pupille, déterminé d'après le compte de tutelle, est attribué au département, jusqu'à concurrence des frais exposés. Le trésorier-payeur général effectue ce prélèvement sur le vu de l'arrêté du préfet et ne remet aux héritiers ou légataires que le reliquat, après déduction de la créance départementale.

En second lieu, le cas peut se présenter où la succession du pupille n'est réclamée par personne.

L'actif net revient alors au département de par le droit successoral que lui donne la loi.

Le trésorier-payeur général verse le montant de l'avoir pupillaire, tel qu'il ressort du compte préfectoral, aux produits départementaux. Il agit ainsi sur le vu de l'arrêté du préfet.

L'article 24 du règlement prévoit une situation assez fréquente, mais qui n'est pas la cessation de la tutelle, mais plutôt l'interruption de la tutelle. Il s'agit de la disparition du pupille qui s'est enfui de chez ses patrons pour courir à l'aventure. La condition du transfuge est toujours celle d'un mineur en tutelle, mais en fait il s'est soustrait à toute protection. Cependant restent ses biens, dont la gestion est suspendue, et qui provisoirement doivent faire l'objet de mesures conservatoires. Aussitôt la disparition constatée, et aucune possibilité n'existant de réintégrer le pupille fugitif, le préfet soumettra au conseil de famille un compte provisoire de tutelle. Ensuite, par un arrêté pris en exécution de la délibération du conseil, sera ordonné le retrait des sommes inscrites au livret des Caisses d'épargne et le dépôt à la Caisse des consignations des sommes, titres et valeurs constituant le patrimoine. Le retrait de la Caisse d'épargne est exigé par les règlements de la Caisse des consignations, qui n'accepte pas en dépôt les livrets. Pour le livret de la Caisse des retraites, c'est le préfet qui en prendra charge, comme ce titre ne peut être réalisé en espèces.

Le numéraire et les valeurs ainsi déposés, si le

pupille évadé vient à mourir avant sa majorité, seront attribués selon les règles déjà exposées. C'est le département qui les recueillera si aucun héritier ou légataire ne se présente. Le préfet justifiera le droit successoral du département auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Si le pupille décède après sa majorité ou même avant s'il laisse des héritiers ou légataires, l'Assistance fera valoir la créance qu'elle possède en remboursement des avances d'entretien.

CHAPITRE VII

Titre VI du décret

REMBOURSEMENT DES FRAIS EXPOSÉS PAR LES COMPTABLES POUR LA GESTION DES BIENS

Remboursement des frais exposés par les comptables pour la gestion des deniers. — L'article 46 de la loi du 27 juin 1904, qui énumère les diverses dépenses du service des enfants assistés, considère comme un article du budget de cette administration les frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires.

Cette charge n'est donc pas supportée par les mineurs eux-mêmes. En tant que les dépenses de cette nature seront engagées par la préfecture ou l'inspection départementale, le préfet sera à même d'en faire l'ordonnancement et la liquidation, en les imputant sur les crédits prévus pour cet objet. Les opérations de paiement et d'affectation ayant cette provenance rentrent dans le jeu normal du fonctionnement même du service. Mais, par le fait du décret, les trésoriers-payeurs généraux et leurs subordonnés, receveurs particuliers des finances et

percepteurs, étaient appelés à faire certaines avances dont le régime de remboursement devait être déterminé spécialement. La Commission préparatoire de rédaction du règlement avait décidé tout d'abord d'accorder des remises aux agents comptables collaborant à la gestion. Dans de nombreux départements, le produit de ces remises aurait été insuffisant à couvrir la dépense supportée. Aussi la solution adoptée a-t-elle été différente. La Commission, ne pouvant utiliser le mode de paiement pour remises, qui est le plus conforme aux règles de l'Administration des finances, devait se retourner vers le ministre des Finances lui-même, particulièrement désigné pour imaginer le procédé le mieux adapté. L'article 25 du règlement prévoit en effet que l'application du décret sur ce point sera l'objet d'un arrêté du ministre des Finances rédigé après avis du ministre de l'Intérieur.

Cet arrêté est intervenu à la date du 29 mai 1909.

Les dépenses visées peuvent se grouper sous deux chefs distincts :

1° Les registres et imprimés ;

2° Le personnel.

Les trésoriers-payeurs généraux auront à fournir les registres et imprimés nécessaires pour la gestion des deniers pupillaires.

Le montant de la dépense ainsi avancée leur sera remboursé au moyen de mandats délivrés sur le budget départemental, par voie d'imputation sur le crédit prévu pour les frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires.

Dépenses du personnel. — Par suite des attributions nouvelles conférées par la loi et le décret aux trésoriers-payeurs généraux, les comptables auront à tenir des écritures et à effectuer des opérations importantes et nombreuses qui exigeront le recours à un personnel supplémentaire. La rétribution de ce personnel ne peut être équitablement laissée à la charge des trésoriers-payeurs généraux.

L'arrêté du 29 mai 1909 a pris comme base de cette rétribution le moyen d'une allocation forfaitaire calculée d'après le nombre des comptes des pupilles. De même est allouée dans ce but une indemnité qui revient aux percepteurs. Le montant de ces allocations, liquidé par le préfet, après justification fournie par les comptables, sera payé aux ayants droit au moyen de mandats imputés sur le crédit ouvert au budget départemental sous la rubrique « Dépenses du service, frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires ».

CHAPITRE VIII

Titre VII du decret

RÈGLES SPÉCIALES DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE

La loi du 27 juin 1904, dans les articles 11 § 2, 13 § 1 et 35 §§ 1, 2 et 3, a établi pour le département de la Seine une organisation spéciale. Le règlement du 19 mai 1909 a mis en œuvre cette disposition particulière en confiant au receveur de l'Assistance publique à Paris les attributions, qui, en exécution du décret, appartiennent aux trésoriers-payeurs généraux dans les autres départements. Le titre II n'institue pas de ce fait un régime de gestion absolument différent du régime ordinaire. Il contient seulement les dérogations au droit commun que nécessitaient les conditions exceptionnelles du fonctionnement de l'Assistance publique de Paris.

Il en résulte que, sauf les exceptions expressément indiquées, la réglementation exposée s'applique pour les pupilles de la Seine comme pour ceux de toute autre région.

Les dérogations admises par le règlement sont

au nombre de quatre, comprises dans les articles 27 à 30 inclusivement.

La première est relative à la tenue des comptes. Antérieurement à la loi du 27 juin 1904, la gestion des biens des enfants assistés de la Seine faisait l'objet de comptes hors budget inclus dans la comptabilité de l'Assistance publique de Paris. Les deniers des pupilles, les titres leur appartenant figuraient parmi les fonds en dépôts sous un article spécial intitulé : Deniers de mineurs.

L'article 27 du règlement maintient cette procédure. Il stipule, en effet, que les opérations relatives à la gestion des deniers pupillaires sont l'objet d'un compte hors budget qui prend place dans le compte de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris. Il n'y aura donc pas rattachement de la comptabilité pupillaire à la comptabilité départementale, mais les dispositions relatives à la tenue des écritures, à la description des comptes s'appliqueront dans tous les services.

La seconde dérogation concerne les contrats de placement. Les enfants assistés de la Seine, dont le contingent est très nombreux, sont le plus fréquemment répartis en dehors des limites du département, dont le territoire ne contient que de vastes agglomérations urbaines. Les pupilles de cette région sont envoyés en province, dans diverses agences à la tête de chacune desquelles est placé un directeur nommé par le préfet de la Seine.

Le directeur d'agence avait, avant la loi du 27 juin 1904, dans ses attributions, le placement

des pupilles valides âgés de plus de 13 ans. Les conditions du placement étaient inscrites sur le livret matricule de chaque enfant, où le patron et le directeur signaient conjointement. Une stipulation expresse visait l'épargne. Le tiers des gages était réservé à cette destination. Les directeurs d'agences percevaient, aux époques de paiement, le montant de ces réserves, et en faisaient le versement aux Caisses d'épargne.

L'article 28 du règlement a conservé aux directeurs d'agences leur rôle dans la passation des contrats. Ainsi ces actes seront établis et signés par le directeur de l'Assistance publique de Paris pour les pupilles placés dans le département de la Seine ; ils le seront par les directeurs d'agences, agissant par délégation pour les pupilles de Paris placés en province. Mais pour tous les cas devront être adoptées les dispositions du règlement relatives à la tenue et la contexture des contrats et le régime ancien des agences sera modifié sur ce point.

La troisième dérogation est relative au recouvrement des deniers pupillaires. L'article 28 prescrit aux directeurs d'agences de dresser le premier de chaque mois un état de liquidation des sommes dues aux pupilles. Cet état, visé par le directeur de l'Assistance publique de Paris, est rendu exécutoire par le préfet de la Seine.

Cette disposition n'est pas une innovation par rapport au régime ordinaire. Elle est l'adaptation de la procédure de recouvrement établie par l'article 15 de la loi du 27 juin 1904, à la situation

spéciale du département de la Seine. Le préfet de la Seine n'assume pas la fonction tutélaire; il joue un rôle purement administratif, celui de chef du service, de représentant juridique de ce service; les droits et les devoirs relatifs à la protection de la personne ou des intérêts du mineur reviennent au directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique de Paris, assisté non par des inspecteurs départementaux, mais par les directeurs d'agences établis au siège de chacune des diverses circonscriptions de placement des enfants. Ces directeurs ne peuvent recevoir la délégation de la tutelle comme les inspecteurs départementaux, dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 27 juin 1904.

De même les inspecteurs de l'Assistance publique établis dans le département de la Seine ne peuvent revêtir la prérogative tutélaire. Ils ne possèdent qu'un pouvoir de contrôle sur le service central de Paris et les services locaux des agences, et pas plus que les directeurs de ces agences, ils ne peuvent être désignés comme les représentants des enfants assistés. Il résulte de ce fait que le directeur de l'Assistance publique de Paris est le tuteur des pupilles pour le département de la Seine, que ce fonctionnaire est seul compétent pour préparer et arrêter le montant de l'état exécutoire en vue du recouvrement des créances de gages. L'inspecteur ne peut le suppléer et le préfet de la Seine ne possède aucun titre pour cette opération. Mais il lui appartient, comme dépositaire de l'autorité publi-

que, de revêtir de la force exécutoire les états dont il s'agit. Dans ce régime particulier, il existe donc pour cet objet une triple participation. Trois fonctionnaires y collaborent avec une qualité et dans une tâche différentes :

Le directeur d'agence, qui dresse le projet d'état et le soumet au directeur de l'Assistance publique de Paris ;

Le directeur de l'Assistance publique de Paris, qui garantit par sa signature la légitimité et l'exactitude de la créance ;

Le préfet de la Seine, qui revêt de la force exécutoire l'état qui lui est présenté.

La quatrième disposition spéciale au département de la Seine est inscrite dans l'article 30 du règlement.

Elle ne constitue pas véritablement une dérogation au droit commun, puisqu'elle a pour objet de faire cesser les errements anciens relatifs à la gestion des deniers pupillaires du département de la Seine. Cependant, si les principes ordinaires sont étendus par cette disposition à tout le territoire, leur application ressort différente pour le service de Paris, par le fait de l'organisation particulière de ce service.

Antérieurement à la loi du 27 juin 1904, et pendant le régime transitoire qui a précédé la publication du décret de 1909, les directeurs d'agences avaient seuls le maniement et la gestion des deniers pupillaires, du moins en ce qui concernait la partie provenant des gages et salaires. Ils effec-

tuaient eux-mêmes les recouvrements et les versements, quel que soit le motif de ces opérations, encaissement de recettes, paiements de dépenses, placements aux Caisses d'épargne. Un compte ouvert au nom de chaque élève relatait tous ces actes de gestion, et l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris en recevait avis par le moyen de communications prévues : état trimestriel des engagements conclus, avis d'encaissements, état des fonds déposés à la Caisse d'épargne.

Les directeurs d'agences remplissaient donc la tâche de comptables, ayant le maniement des deniers en recettes ou en dépenses. Ce pouvoir de gestion, avec une extension pareille, n'était pas dans les limites du droit commun. L'article 30 du décret a fait cesser cette anomalie.

La manutention des deniers pupillaires est confiée désormais aux trésoriers-payeurs généraux pour le compte du receveur de l'Assistance publique de Paris. Les directeurs d'agences n'ont plus à intervenir dans le maniement des sommes et des valeurs. Le comptable départemental résidant dans la circonscription où est établie l'agence agira pour les pupilles de la Seine comme pour ceux qui sont directement rattachés à son service. Sa compétence et sa responsabilité auront les mêmes limites et entraîneront les mêmes charges, quelle que soit la provenance des enfants. A titre de comptables correspondants du receveur de l'Assistance publique de Paris, les trésoriers-payeurs généraux feront les demandes de livrets pour les pupilles de la Seine,

assureront la conservation et la garde de ces livrets ; ils encaisseront les recettes, paieront les dépenses, effectueront les prélèvements légaux ou autorisés par le tuteur ou le conseil de famille, et en fin de gestion procéderont, sur les justifications ordinaires, à la remise du patrimoine.

Ainsi le régime financier du service de la Seine, pour ce qui concerne les agences de ce département, est assimilable au régime normal. Il y a parité absolue des règles et des fonctions, sous la réserve de l'adaptation des dispositions ordinaires aux conditions de fonctionnement de l'Assistance publique de Paris.

CONCLUSION

CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA GESTION PUPILLAIRE :

NÉCESSITÉ DE SON EXTENSION AUX ENFANTS EN DÉPOT ET EN GARDE. — COMPLICATION ET COUT ÉLEVÉ DE LA GESTION. — RÉFORMES PROPOSÉES. — NÉCESSITÉ ET AVANTAGES DE LA COMPLEXITÉ INCRIMINÉE. — DANGERS ET INSUFFISANCE DE TOUTE AUTRE SOLUTION.

Nous avons limité jusqu'ici notre sujet à l'étude des caractères juridiques de la gestion pupillaire et à l'analyse sommaire du décret du 19 mai 1909. Les considérations juridiques constituent dans notre plan la partie essentielle; l'exposé et le commentaire du texte réglementaire en sont la suite logique, montrant l'application, la réalisation des principes qui ont présidé à l'élaboration de cette œuvre administrative.

Il nous paraît que la conclusion la meilleure à ce qui a été antérieurement fait est d'examiner succinctement, dans un esprit critique, les défauts et les lacunes comme aussi les qualités et les résultats de l'institution dont nous avons tenté de dégager la signification et le fonctionnement.

La première question, dans cet ordre d'idées, que nous croyons devoir envisager à propos de la gestion pupillaire, est celle qui concerne la portée de ce moyen de protection ou plus exactement sa limitation aux seuls « pupilles » parmi les enfants assistés.

Le décret du 19 mai 1909 laisse en effet en dehors de son action les enfants en dépôt « et en garde », dont la situation cependant exige de l'Administration une sollicitude sur bien des points équivalente à celle que réclament les enfants complètement délaissés (1).

Pourtant cette interprétation restrictive du décret paraît obligatoire.

Dans les premiers temps qui ont suivi la promulgation de la loi du 27 juin 1904, on avait en effet considéré que les enfants en dépôt et en garde, à l'égard desquels l'Administration n'est investie que de certains droits afférents à la puissance paternelle, tels que le droit de garde et d'éducation,

---

(1) La définition légale des enfants en dépôt et en garde est la suivante :

Art. 4 de la loi du 27 juin 1904 :

Est dit enfant en dépôt : l'enfant qui, laissé sans protection ni moyens d'existence, par suite de l'hospitalisation ou la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli temporairement dans le service des enfants assistés.

Art. 5 de la même loi :

Est dit enfant en garde : l'enfant dont la garde a été confiée par les Tribunaux à l'Assistance publique, en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898.

devaient être placés, au point de vue de la protection qui leur est due, sous un régime se rapprochant, autant que possible, de celui dont bénéficient les autres catégories des enfants assistés.

Cette considération était d'ailleurs imposée par les circonstances. Il arrive en effet souvent que, par suite de la durée prolongée de l'hospitalisation ou de la détention des parents, ou encore de l'étendue de la période pendant laquelle l'autorité judiciaire a confié les mineurs en garde à l'Assistance publique, la mission de l'Administration s'étende sur un certain nombre d'années et même qu'elle absorbe entièrement la durée de la minorité de l'enfant. Usant du droit de garde et d'éducation que la loi lui confère à l'égard des mineurs, l'Administration a, par extension, appliqué aux enfants dont il s'agit le principe du placement familial, et par une assimilation que comportait la législation alors en vigueur, charge les receveurs des hospices de la gestion des produits de la rémunération de leur travail, du recouvrement de leurs gages et des placements à la Caisse d'épargne.

Cette assimilation relative des enfants en dépôt et en garde aux pupilles du service, conforme d'ailleurs à l'esprit de la loi, puisqu'elle avait pour résultat de protéger d'une façon générale l'intérêt des enfants assistés, a dû prendre fin après la mise en vigueur du décret du 19 mai 1909.

Il en est résulté que, lorsqu'il a été procédé, en exécution de l'article 31 du règlement précité, à la remise aux trésoriers-payeurs généraux, par les

receveurs des hospices, des titres, biens et valeurs appartenant aux enfants assistés, les comptables départementaux, agissant sur l'ordre du ministre des Finances, ont nettement refusé de prendre en charge les titres et deniers des mineurs en dépôt et en garde.

Les livrets de ces enfants se trouvent à l'heure actuelle conservés provisoirement, soit entre les mains des receveurs des hospices qui ont bien voulu en assurer la garde, soit entre les mains des préfets. Cette situation, irrégulière à tous les points de vue, ne saurait se prolonger plus longtemps.

Pour mettre un terme à ces difficultés (1), il serait vraiment trop rigoureux de soutenir qu'en procédant au recouvrement et au placement des gages des enfants en dépôt et en garde, l'Administration excède les pouvoirs qu'elle tient des seuls droits de garde et d'éducation qui lui sont confiés et qu'elle porte atteinte aux droits d'administration et de jouissance légale qui continuent à appartenir aux parents contre lesquels aucune déchéance n'a été prononcée ou qui ne doivent supporter que les conséquences d'une déchéance partielle laissant en dehors les droits dont il s'agit. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que d'une part il s'agit le

---

(1) Sur cette question :

Rapport de la Direction de l'Assistance publique au Ministre de l'Intérieur, 7 juin 1913.

Note du Garde des Sceaux au Ministre de l'Intérieur, 1er mai 1910

plus souvent de salaires acquis par une industrie ou un travail séparés, et qui, à ce titre, en vertu de l'article 387 du Code civil, échappent sinon à l'administration, du moins à la jouissance légale des parents, et, d'autre part, que, si les parents ont encore incontestablement la jouissance de ces droits, ils sont dans l'impossibilité de les exercer, à raison, soit des faits qui ont nécessité la mise en garde, soit des circonstances qui ont donné lieu au dépôt.

Cette question de droit paraît, d'ailleurs, présenter moins d'intérêt après la promulgation du règlement d'administration publique en date du 4 novembre 1909 prévu par l'article premier de la loi du 28 juin 1904, relatif à l'éducation des pupilles difficiles et vicieux de l'Assistance publique. Il semble que ce règlement l'ait résolue implicitement.

Suivant la loi susvisée, les écoles professionnelles sont destinées aux seuls pupilles difficiles. L'article premier § premier parle des « pupilles » difficiles de l'Assistance publique, le § 3 des associations ayant pour but d'élever les « pupilles » de l'Assistance publique, le § 5 de l'éducation morale et professionnelle des « pupilles », ainsi que du patronage de ces « pupilles ».

Fallait-il conclure, faisant état de cet argument de texte, que les enfants en dépôt et en garde, qui ne sont pas à proprement parler des pupilles de l'Assistance, étaient exclus du bénéfice de l'éducation préventive dans les écoles professionnelles. Cette question délicate et importante a été résolue

par la négative, et le règlement du 4 novembre 1909 a sanctionné l'assimilation des enfants en garde et en dépôt aux pupilles de l'Assistance publique, en ce qui concerne l'application de la loi du 28 juin 1904. Cette décision, dictée par l'intérêt de l'enfant, était commandée par l'esprit général de notre législation en faveur des enfants assistés.

Pourquoi cette assimilation ne serait-elle pas réalisée dans un autre domaine? Les raisons juridiques qui s'opposaient à la première assimilation se retrouvent ici.

Le droit de garde ne comporte pas entièrement, en droit strict, le droit de correction. Il n'en a pas moins été décidé que l'Administration exercerait ce droit. Le droit de garde ne comporte guère les droits d'administration légale et de jouissance légale. Mais si l'Assistance publique n'exerce pas ce double droit, l'intérêt de l'enfant risque fort d'être compromis.

Il serait en effet dangereux de proposer de confier aux patrons des enfants la gestion de leur pécule. Ceux-ci sont trop peu intéressés à voir grossir l'épargne des mineurs et repousseraient d'ailleurs le plus souvent la responsabilité de la gestion qu'on voudrait leur imposer. La solution qui consisterait à laisser à l'enfant lui-même la garde de son pécule serait des plus néfastes. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les enfants en dépôt et en garde sont animés presque toujours du plus mauvais esprit. Fils de parents malades ou criminels, souvent auteurs eux-mêmes de crimes ou de

délits, ils n'ont reçu qu'une pernicieuse éducation ou n'en ont pas reçu du tout. Ayant la libre disposition des produits de leur travail, ils ne sauraient qu'en faire mauvais emploi, jetant ainsi un certain discrédit sur le service, dans les cadres duquel ils forment un contingent élevé.

Il ne peut être question non plus de laisser aux inspecteurs départementaux le soin de la gestion.

La réglementation nouvelle, en matière de gestion des biens résultant de l'article 15 de la loi de 1904 et du règlement du 19 mai 1909, a eu pour but de mettre fin à un conflit presque centenaire qui existait entre les Commissions administratives, les receveurs des hospices et les inspecteurs des enfants assistés.

Le législateur a entendu écarter ces fonctionnaires de la manutention des deniers des enfants assistés, pour donner exclusivement cette mission aux trésoriers-payeurs généraux et à leurs subordonnés.

En fait, néanmoins, les fonctionnaires ne peuvent rester étrangers, dans les circonstances actuelles, à la manutention des deniers appartenant aux enfants en garde et en dépôt. Il en résulte que ces derniers sont astreints nécessairement à une comptabilité occulte qui les fait relever de la Cour des comptes. C'est tout au moins une conséquence inattendue et fâcheuse, à laquelle il convient de remédier. Il apparaît donc nécessaire dans l'intérêt de l'enfant, que l'exercice de ces droits, limités d'ailleurs à une catégorie spéciale de biens, les gages

soit confié à l'Administration, déjà chargée de la garde et de l'éducation du mineur, et qui, ayant déjà la mission d'assurer sa protection, est mieux placée que qui que ce soit pour remplir ce rôle. En conséquence, il y a un grand intérêt à l'extension aux enfants en dépôt et en garde du décret du 19 mai 1909.

C'est en s'inspirant de ces principes qu'a été préparé par les services compétents (1) un projet de décret, qui ne serait en somme que le corollaire du décret de 1909, qu'une correction de ce décret. Ce projet ne comprend qu'une disposition, qui déclare applicable aux biens et au pécule des enfants en dépôt et en garde, pour la période de protection, la réglementation de la gestion pupillaire, sous réserve des droits de puissance paternelle.

Cependant, cette extension du décret de 1909, aussi légitime et justifiée qu'elle soit en elle-même, n'est peut-être pas juridique, si bien qu'on ne peut présumer de l'avis du Conseil d'Etat, qui est présentement consulté sur ce point.

Il est en effet permis de se demander si le Conseil d'Etat a reçu, à cet effet, une délégation suffisante.

L'article 59 de la loi du 24 juin 1904 s'exprime ainsi: « Des décrets délibérés en Conseil d'Etat déterminent les règles à suivre pour le recouvrement, la manutention et la gestion des deniers pupillaires ».

---

(1) Ministère de l'Intérieur. Direction de l'Assistance et de l'hygiène publiques, 2e bureau.

Il semble, si l'on s'en tient à la lecture de ce texte, que le législateur n'a donné mission au Conseil d'Etat que pour réglementer la gestion des deniers des pupilles, c'est-à-dire ceux des enfants soumis à la tutelle de l'Administration, et que le Conseil d'Etat s'est conformé à cette délégation précise en élaborant le décret du 19 mai 1909. On pourrait objecter qu'il est inadmissible que le législateur, après avoir affirmé si nettement dans les articles 1, 2, 11, sa volonté d'assurer et d'organiser la protection des enfants de toutes les catégories, ne se soit plus occupé, lorsqu'il s'est agi de fixer les règles d'application de la loi, que des pupilles proprement dits, et ait complètement perdu de vue la situation des enfants confiés à l'Assistance publique et dont les intérêts, nécessairement négligés par les parents, ne pouvaient être utilement défendus que par l'Administration chargée de les protéger.

Il est aussi peut-être soutenable que les mots « deniers pupillaires », employés dans l'article 59, n'ont pas un sens étroit et visent aussi les deniers des enfants de toutes catégories. Cependant la question est douteuse, et le Conseil d'Etat est seul à même de la trancher (1).

---

(1) Cette question a aussi provoqué l'initiative parlementaire.

Voir proposition de loi n° 2341. Session extraordinaire de 1912.

Proposition de loi tendant à modifier l'article 15 de la loi du 27 juin 1904, renvoyée à la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales ; Auteur : M. Doizy, député.

Si la négative doit prévaloir, cependant, toute possibilité de résoudre la difficulté ne sera pas écartée. La réglementation utile pourrait peut-être être élaborée grâce à l'article 58 de la loi.

Cet article, en effet, est ainsi conçu :

« Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, chaque préfet préparera, pour en assurer l'exécution, un règlement qui sera délibéré par le Conseil général et transmis avec ses observations au ministre de l'Intérieur. »

De cet article, rapproché des articles 1, 2 et 11 qui investissent l'Administration de la protection des enfants de toutes catégories, il résulte, selon nous, qu'un règlement pris par le préfet et délibéré par le Conseil général, ayant pour objet la gestion des deniers des pupilles des enfants en dépôt et en garde, serait parfaitement légal, puisqu'il serait destiné à assurer l'exécution de la loi.

Quelle que soit la solution prochaine à venir, il nous a paru intéressant d'exposer cette lacune imputable à la loi de 1904, ou aux conceptions trop timides des rédacteurs du décret de 1909. Cette réglementation n'a donc pas rempli exactement son but logique, qui était de parfaire l'œuvre légale de 1904, en instituant un instrument de protection des

---

Cette proposition comporte un article unique ainsi rédigé : Les enfants en dépôt et en garde sont assimilés aux pupilles pour la gestion de leurs deniers.

Il ne paraît pas que cette disposition puisse venir en discussion avant longtemps.

intérêts, complément nécessaire de la protection de la personne.

Il en est résulté dans la pratique de grandes difficultés non encore résolues. Il règne de ce fait, dans les services départementaux, une indécision regrettable et des conflits d'attributions continuels entre les préfectures et les trésoreries, dont la solution est vainement demandée à l'administration centrale.

Cette incohérence a nécessairement abouti à des régimes divers, dont le plus grave défaut est d'être des subterfuges illégaux.

Certains préfets réalisent d'eux-mêmes l'assimilation des deux gestions, en s'abstenant de dévoiler au trésorier-payeur général la qualité de l'enfant en garde ou en dépôt, pour prévenir tout refus de ce fonctionnaire. D'autres laissent aux enfants la disposition de leurs ressources, et ceux-ci jouissent alors d'un privilège funeste par rapport aux véritables pupilles, privilège que ne justifie pas leur mentalité ordinaire et qui constitue en fait une inégalité démoralisante. D'autres enfin confient aux inspecteurs départementaux ou à leurs subordonnés la tâche de gérer et de manier les deniers, en violation du principe de la séparation de l'ordonnance et du comptable.

Dans tous les cas, le moyen employé n'est pas régulier, il n'offre jamais les garanties nécessaires.

Cette critique est en quelque sorte en marge du décret du 19 mai 1909; elle vise l'insuffisance de

sa portée; elle fait ressortir l'intérêt, l'urgence d'une extension du régime de la gestion pupillaire, pour que cette institution soit à la hauteur de l'œuvre de la loi de 1904, dont elle est le complément.

Mais il est d'autres imperfections plus essentielles en ce qu'elles se rattachent directement à l'organisation existante telle qu'elle fonctionne.

Ces imperfections sont signalées fréquemment dans les rapports des inspecteurs départementaux et des trésoriers-payeurs généraux. Il nous est matériellement impossible d'analyser tous les documents; nous nous contenterons d'en donner l'esprit général (1).

Les divers services du territoire ont accepté la nouvelle réglementation comme un progrès, mais un progrès de qualité plus juridique que pratique par rapport au régime de la loi de 1869. Ils reconnaissent l'excellence du but poursuivi qui était d'apporter dans l'administration des biens des pupilles des règles uniformes et de meilleures garanties d'ordre et de bonne gestion; ils ne peuvent, par contre, se défendre de constater que l'application du nouvel ordre de choses a eu pour effet d'augmenter d'une manière notable la somme du travail et des dépenses matérielles, par suite de

---

(1) Ces documents sont les rapports des inspecteurs départementaux de l'année 1910 principalement et les notes mensuelles émanant de ces fonctionnaires. Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, 2e bureau.

l'accroissement des formalités et de la complication des écritures.

Les divers fonctionnaires et agents qui ont à s'occuper de l'assistance (trésorier-payeur général, percepteurs, administrateurs des Caisses d'épargne, inspecteurs et sous-inspecteurs départementaux) sont unanimes à présenter des doléances à ce sujet.

Quelques exemples feront ressortir le bien fondé de certaines de ces réclamations.

Ce fait est fréquemment relevé tout d'abord, que, pour la tenue des écritures, il ne faut pas moins de 4 registres, de dimensions considérables, comportant chacun 34 ou 47 colonnes. Il paraît difficile de s'expliquer qu'une pareille complication soit la conséquence d'un simple transfert d'attributions.

De même, dans l'ancien système, le procédé employé pour la perception du gage des pupilles était évidemment plus simple que les formalités actuelles. Ce procédé consistait en ceci: le patron se présentait au bureau de l'inspecteur pour faire vérifier et approuver le compte du pupille. Une fois ce compte définitivement arrêté selon les conventions faites, il était délivré par l'inspecteur, au patron, un bulletin de versement détaché d'un registre à souche, portant toutes indications utiles sur le pupille et la somme à encaisser à son profit.

Le débiteur n'avait alors qu'à se présenter, muni de son bulletin, au receveur de l'hospice, qui encaissait et délivrait quittance.

Chaque pupille avait un compte ouvert portant

le doit et l'avoir sur deux registres tenus à jour, l'un par l'inspecteur, l'autre par le receveur. Toutes les opérations faites étaient mentionnées au fur et à mesure sur lesdits registres, ce qui constituait un jeu d'écritures à la fois simple et facile.

Pour un retrait de la Caisse d'épargne, le même procédé était employé, c'est-à-dire qu'en dehors des registres, soit pour un placement, soit pour un retrait, un simple bulletin détaché d'un carnet à souche suffisait. La nouvelle réglementation comporte aujourd'hui:

Pour un versement:

1° 2 titres de perception (1 minute et 1 expédition);

2° 2 bordereaux récapitulatifs (1 minute et 1 expédition);

3° 1 lettre d'envoi au trésorier;

4° 1 lettre d'avis au patron.

Soit au total, 6 pièces.

Pour un retrait:

1° 2 titres de perception (1 minute et 1 expédition);

2° 2 arrêtés du préfet (1 minute et 1 expédition);

3° 3 bordereaux de remboursement (1 minute et 2 expéditions);

4° 2 bordereaux récapitulatifs (1 minute et 1 expédition);

5° 1 lettre d'envoi au trésorier.

En tout 16 pièces.

En résumé, là où deux pièces suffisaient, il en faut aujourd'hui produire ou établir seize, et il ne faut pas omettre d'ajouter que toutes les autres opérations — et elles sont multiples — concernant les deniers pupillaires, comportent les mêmes complications.

Indépendamment du travail matériel, considérablement augmenté par cette façon de procéder, il n'est pas sans intérêt de signaler les regrettables et inévitables retards qui se produisent forcément pour les retraits de fonds destinés à des pupilles se trouvant dans une situation où ils ont un besoin urgent de quelques subsides. De nombreux rapports ou notes d'inspecteurs exposent les difficultés qu'ils éprouvent à faire droit aux demandes d'argent des pupilles engagés dans l'armée. Les sommes réclamées ne peuvent parvenir qu'après de longues et minutieuses précautions. Si longtemps attendues, si difficilement obtenues, elles n'apportent pas la joie, le réconfort qui en est espéré; elles ne sont pas accueillies avec reconnaissance.

A tous ces inconvénients, à toutes ces formalités, à tout ce travail supplémentaire, il faut ajouter l'augmentation des dépenses qui résulte du nouveau régime.

Cet accroissement de frais a été tel qu'il a provoqué de la part de certains Conseils généraux des résistances que la loi n'avait pas prévues, contre lesquelles l'Administration centrale reste désarmée.

Les paragraphes 28 et 29 de l'Instruction du 15

juin 1909 sur la gestion des deniers pupillaires, instruction émanant du ministre des Finances, prévoient comme modes de remboursement des dépenses des agents comptables une allocation forfaitaire de 1 franc par compte ouvert à la Trésorerie générale jusqu'au 1.500e compte, et une indemnité de 0 fr. 50 0/0 au profit des percepteurs, calculée sur le total des recouvrements opérés.

Ces mêmes dispositions établissent que l'approvisionnement des imprimés nécessaires à la comptabilité incombe aux trésoriers-payeurs généraux, qui devront faire l'avance du prix d'achat, à charge pour les départements de les en rembourser.

En conformité de cette instruction, les administrations préfectorales ont proposé des ouvertures de crédits dans les budgets départementaux.

Elles se sont heurtées à des difficultés et à des refus. Certains Conseils généraux se sont contentés de faire entendre des réclamations contre l'élévation des charges due au nouveau régime. C'est ainsi que le Conseil général de l'Aube constate dans une délibération du 30 septembre 1909 que les frais du service sont passés, de par la gestion, de 300 fr. à 1.000 fr. Cette assemblée concède que ce chiffre n'a rien d'exagéré, si on considère la multiplicité des justifications, des états, le nombre des registres imposés ; elle souhaite de voir intervenir la simplification de tout ce formalisme, et émet le vœu, pour diminuer sur un point l'aggravation du coût de la gestion, que d'ores et déjà l'allocation consentie au trésorier-payeur général soit ramenée à 0.50 0/0

et que les imprimés soient adjugés avec les imprimés départementaux.

Tous les Conseils généraux n'ont pas montré un esprit aussi modéré. Nombreux sont ceux qui non seulement ont fait entendre leurs protestations, mais encore ont rejeté les crédits proposés (Eure-et-Loir, Allier, 19 mai 1909).

Parmi ceux-ci se trouve le Conseil général de la Seine, qui, dans sa délibération du 22 décembre 1909, justifie sa décision de refus en constatant que l'ouverture du service a nécessité l'acquisition de 16 livres sommiers, de 16 livres de comptes individuels, de 50.000 sommiers de l'actif et d'autant de comptes individuels, entraînant un supplément de dépenses, pour frais d'imprimés et indemnités, de 40.000 francs.

Placée devant cette obstruction, l'Administration, d'accord avec le ministre des Finances, a dû rechercher les moyens d'y remédier. Or la loi du 27 juin 1904 n'offrait pas la ressource juridique qui permet de résoudre normalement de telles difficultés, l'inscription d'office au budget départemental.

Cette procédure n'est valable que pour les dépenses dites obligatoires, et l'article 55 de la loi ne donne cette qualité qu'aux dépenses ayant pour objets : l'application des tarifs minima, la fourniture des layettes aux pupilles, la fourniture des vêtures aux pupilles âgés de 13 ans, et les frais d'assistance médicale.

Cette nomenclature, étant strictement limitative,

ne pouvait être étendue, ni par voie d'assimilation, ni par voie d'interprétation.

L'inscription à un compte de « services hors budget », « comptes à régulariser », a été envisagée. Mais l'emploi de cette méthode est nécessairement limitée aux seuls cas où il est permis de penser que l'ouverture ultérieure d'un crédit permettra la régularisation. Cette condition n'était pas réalisée, car rien ne laissait prévoir que l'attitude des Conseils généraux réfractaires devait se modifier.

Ainsi l'Administration des Finances a été amenée à examiner la question de savoir s'il ne conviendrait pas de soumettre au Parlement un article de loi destiné à compléter l'article 50 de la loi du 27 juin 1904 et spécifiant que les frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires rentrent dans la catégorie des dépenses obligatoires du service. La solution n'est pas encore intervenue.

Il est évident que ce moyen de contrainte est nécessaire au fonctionnement de l'institution elle-même. Une organisation administrative aussi importante que l'assistance à l'enfance abandonnée ne peut rester à la merci d'autorités secondaires, qui refusent leur concours financier, pour quelque motif que ce soit. Il en serait ainsi, cependant, si les Conseils généraux continuaient à pouvoir s'exonérer des frais entraînés par la gestion.

Pourtant, avant de recourir à la contrainte, ne serait-il pas préférable de donner satisfaction aux plaintes formulées?

Le grief ordinaire des assemblées départementa-

les concerne la complication coûteuse de la gestion. La question qui doit se poser est de savoir si une simplification est possible.

Cette solution n'a pas été considérée dans son ensemble; elle n'a pas été non plus rejetée absolument.

Jusqu'ici, les bureaux compétents des ministères de l'Intérieur et des Finances se sont bornés à étudier et à promouvoir la modification des registres en usage, incriminés comme étant de format énorme, coûteux, et d'un maniement difficile. Deux de ces registres (Livre sommier de l'actif des pupilles du département; Livre des comptes individuels des pupilles du département, registres n° 11 et 12) sont condamnés à disparaître. Si on examine, en effet, les folios (1) qu'ils contiennent, on constate un luxe d'intitulés, de colonnes et de divisions, dont les trois quarts n'ont, dans la grande majorité des cas, aucune utilité. Chaque pupille est en effet titulaire d'un compte, d'un folio, dans chaque registre; mais le plus souvent les mentions qui le concernent ne viennent occuper que quelques colonnes, qu'un coin dans l'immense feuille. Pour les pupilles pauvres, c'est-à-dire dans les circonstances ordinaires, toutes les indications nécessaires se trouveront dans les paragraphes et les subdivisions qui concernent les biens provenant du travail et des économies, et

---

(1) Voir aux annexes les modèles de ces registres

les opérations ayant pour objet les livrets de retraite et les contrats de placement.

Ainsi la plus grande partie du texte restera vierge. Aucune écriture ne viendra figurer, et pour cause, aux paragraphes des biens ne provenant pas du travail et des économies (livre sommier de l'actif), comme aussi aux colonnes qui doivent recevoir les mentions relatives aux titres de recettes, aux recouvrements, aux emplois et modifications d'actif qui ont la même origine (livre des comptes individuels). On conçoit dès lors que le département de la Seine, possédant dans ses cadres 50.000 pupilles, proteste contre l'obligation de solder les frais de cent mille folios, paperasserie coûteuse et encombrante qui n'est vraiment utilisée que pour le quart du texte qu'elle contient et de la valeur qu'elle représente.

Ces constatations ont fait proposer (1) les principes d'un registre unique pour les produits du travail et d'un second registre pour les autres biens.

Le premier, le plus important, s'intitulerait « registre A des produits du travail ».

Le deuxième, « registre B des biens ».

Un troisième registre, dans lequel viendraient se

---

(1) V. Bulletin des inspecteurs et sous inspecteurs départementaux de l'Assistance publique, avril 1910.

Documents puisés au 2e bureau de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques (Ministère de l'Intérieur).

confondre les quatre modèles actuels du « sommier des droits constatés », recevrait la dénomination plus claire de « registre C Journal ».

Le registre du travail aurait 29 colonnes seulement, il aurait un cadre simple et clair et un format pratique.

Le registre B des biens présenterait les divisions actuellement en usage, reconnues nécessaires, mais le livre entier comporterait peu de pages, puisqu'il ne recevrait que les comptes des pupilles riches ou possédant quelque avoir personnel; ainsi il ne serait pas grossi de folios inutilisés.

Enfin, dans le registre C journal, viendraient s'inscrire, au moment de l'émission, tous les titres de perception, tous les contrats et tous les règlements.

Cette confusion permettrait un numérotage suivi et unique de ces titres, tandis qu'actuellement le procédé employé (sommier des droits constatés) nécessite la tenue de quatre folios successifs et séparés, qui constituent en réalité autant de registres distincts.

La réforme projetée constituera sans doute un progrès dans le sens d'une simplification de la comptabilité; elle ne satisfera pas absolument ceux qui, procédant par comparaison avec le régime antérieur au décret du 19 mai 1909, déplorent qu'on ait abandonné une méthode qui excellait par sa facilité d'application. On oublie que cette méthode pêchait par l'excès même de ses qualités, puisqu'elle n'a

point réussi à sauvegarder les intérêts des enfants contre certains détournements, ni qu'elle n'a su provoquer le développement de la fortune pupillaire.

Le constraste est réel; mais pour opposer la complication actuelle et la simplicité antérieure, il faut reconnaître que celle-là a assuré une gestion parfaite et prospère, tandis que celle-ci favorisait les malversations et l'esprit de négligence. Les résultats obtenus mis en balance avec les erreurs du passé justifient en quelque sorte le formalisme nouveau.

Les circonstances cependant ont bien changé.

La situation est telle actuellement que le placement au pair n'existe plus; il est condamné légalement, tandis qu'il constituait la règle de l'époque révolutionnaire jusqu'en 1869. Les efforts des inspecteurs départementaux, leur sollicitude active ont fait, d'autre part, que tous les enfants, avant l'âge et la capacité de travailler, sont pourvus d'emplois.

Enfin, par le jeu de la répartition des salaires en trois parts, la portion réservée à l'épargne est formellement définie, contractuellement garantie.

Tous ces avantages et ces efforts devaient fatalement et heureusement provoquer un accroissement et une consolidation de l'épargne pupillaire.

Le fait se vérifie dans les chiffres.

Les rapports du service central de l'Inspection générale (ministère de l'Intérieur) et de l'Administration générale de l'Assistance publique donnent, pour l'année 1905 un total de 53.823 livrets

répartis entre 173.142 enfants. Les mêmes documents indiquent, pour l'année 1910, venant après l'application du décret, une population totale de 155.146 en diminution sur le contingent précité, dont l'épargne cependant a alimenté un nombre de 58.893 livrets, supérieur au nombre précédent.

Le total de la fortune pupillaire pour cette dernière année et pour l'année 1911 s'élève respectivement à 9.752.543 fr. et 10.493.593 fr., sommes qui traduisent une augmentation considérable sur les totaux des années antérieures.

La gestion nouvelle a donc été appliquée à une masse d'intérêts dont l'importance allait toujours croissant et dans une période où se révèle un effort de plus en plus grand du service pour le bien de ses protégés. Cependant, le maniement de sommes aussi conséquentes n'a plus donné lieu aux déplorables défaillances déjà signalées. Aucun fait pareil ne s'est produit et pourtant aucun n'aurait pu échapper comme jadis aux sanctions dont relève un acte de cette nature, parce que le jeu même des écritures, dans la nouvelle organisation, l'aurait sûrement révélé.

En cela consiste le véritable bénéfice de la gestion actuelle, qui assure automatiquement la régularité et l'honnêteté de toutes les opérations.

Or, quel est le secret de ces qualités, si ce n'est que la gestion pupillaire est en quelque sorte un décalque de la gestion publique.

L'instrument le plus efficace de cette gestion est le dédoublement des fonctions de l'ordonnateur et

du comptable, dédoublement qui a été considéré comme la garantie essentielle des finances générales. Appliqué à des intérêts privés, ce partage de pouvoirs et de responsabilités devait constituer une sauvegarde équivalente en efficacité à celle qui protège l'intégrité des deniers d'Etat.

Mais, nécessairement, pour sortir tous ses effets, cette sauvegarde devait se traduire dans la réalité, par la complexité, qui en est la conséquence normale.

Avec une telle conception à la base, le gouvernement des biens dans la tutelle administrative, s'écartait totalement du gouvernement qu'exerce le père de famille.

Tandis que ce dernier décide et exécute lui-même, le représentant de l'Assistance, au contraire, ne fait qu'ordonner. Il dépend pour la réalisation de ses ordres, d'un collaborateur, qui est séparé de lui. Cette dualité entraîne forcément une gestion en partie double, qui nécessite tout un agencement spécial.

Toutes les résolutions du tuteur deviennent ainsi les objets d'actes formels qui devront être transmis au comptable. Cette justification accompagnera les opérations les plus simples. De même, tout événement intéressant la gestion devra être connu des deux parties; de ce fait, il y aura lieu à une communication constante de l'un à l'autre agent, de toutes les circonstances et de tous les changements survenus. Et lorsque la résolution du tuteur aura été réalisée, le comptable en devra compte encore

à celui-ci, fait qui nécessitera à nouveau un échange de mentions.

Enfin, dans chaque administration, une comptabilité symétrique conservera la trace de tous les faits et de toutes les opérations de gestion. Pour assurer cette correspondance des écritures qui constituera un contrôle rigoureux, le préfet et le trésorier-payeur général procéderont à des communications constantes de renseignements, de pièces et de relevés.

Tel est le schéma de la complexité de la comptabilité pupillaire.

Il n'est point permis de songer à abandonner cette complexité, car toute simplification aboutirait à fausser, sur un point, le mécanisme du dédoublement, à entraver son fonctionnement.

Une telle modification compromettrait une œuvre qui a coûté cinq années d'études, et qui procède d'une expérience presque séculaire.

Pour légitimer un pareil démenti à l'effort réalisé, il faudrait non seulement déplorer la complication du régime actuel, mais encore attaquer ce régime à sa base, en démontrant qu'il repose sur une fausse conception.

Dans cet esprit, il est possible de soutenir qu'un procédé de gestion destiné par sa nature au maniement et à la sûreté des millions qui passent dans les caisses publiques, ne pouvait normalement convenir à des opérations dont le taux est le plus souvent de quelques francs.

Cependant, du fait que ces intérêts aussi mini-

mes qu'ils soient étaient confiés à un comptable d'Etat, la nécessité s'imposait de respecter les règles de sa compétence et de son action, règles qui sont d'ordre public. Ainsi ce dilemme aurait dû condamner le plan adopté.

Mais, en admettant la réalité de cette disproportion, entre les moyens et le but, et en la concédant comme un vice radical, il n'est plus alors d'autre solution au problème que celle dont l'épreuve a déjà été faite. Le tuteur administratif, assimilé au père de famille ou au tuteur ordinaire, exerce la gestion dans sa plénitude et à moins d'imaginer un contrôle et des ressources de comptabilité qui, au total, aboutiraient à la complexité qu'on veut éviter, c'est son zèle et sa conscience qui constitueront les seules garanties efficaces.

Les inspecteurs des enfants assistés, sous le régime antérieur à la loi de 1904, en droit, pour les sommes provenant des salaires, en fait, dans la plupart des cas, pour la gestion de tous les biens que les commissions administratives des hospices leur abandonnaient, jouissaient d'une indépendance semblable. Leur tâche était simple et entraînait un minimum de formalités et d'écritures. Comme on l'a vu, l'Etat et les pupilles ont payé la rançon de ces avantages.

En réalité, il n'est pas vrai de dire que les intérêts privés en cause ne peuvent être assimilés à des intérêts publics et que la seule méthode d'administration qui, logiquement, leur convient, est celle

dont le champ d'action est le patrimoine des mineurs ordinaires, placés en tutelle.

Tandis qu'un père ou un tuteur assume une tâche restreinte qui, dans la plupart des cas, se borne à la direction d'une fortune normale et ne porte au maximum que sur deux ou trois patrimoines, le tuteur administratif, au contraire, gère pour une collectivité.

Ainsi la somme des produits à sauvegarder, comme aussi le nombre des intéressés atteignent des proportions qui ne se rencontrent point dans les circonstances de la vie courante. Il s'agit bien, dans ces conditions, d'une vaste régie financière. Ce n'est pas l'importance de chaque avoir, qui est à considérer. Le mandat de l'Administration portant sur un total, c'est l'élévation de ce total qui donne la portée de ce mandat.

Pour l'exercer, les règles de la tutelle ordinaire, les garanties qu'elle offre constitueraient des ressources insuffisantes. On peut douter tout d'abord, et les faits le prouvent trop souvent, que les précautions prises par le Code assurent, d'une manière rigoureuse, les mineurs contre les infidélités de tuteurs malhonnêtes.

L'intervention du Conseil de famille n'est pas assez continue pour être un obstacle à ces tentations. Sa composition est trop variable pour qu'il possède une action et une responsabilité efficaces.

Même, d'ailleurs, avec une organisation différente, jouissant d'une permanence et d'une homogénéité égales à celles du Conseil de famille du

service, cet organe ne pourrait prévenir tous les dangers de la tutelle ordinaire. Nécessairement, il ne pourrait usurper le rôle du tuteur, qui doit rester, dans l'intérêt même de la gestion, un agent exécutif assuré d'une certaine indépendance, possédant ainsi le moyen d'administrer avec célérité et opportunité.

Enfin, quelles que soient les entraves imaginées, le tuteur du Code civil est obligatoirement le comptable du mineur, lui seul est à même de manier les espèces et de faire toutes les opérations matérielles, qui se traduisent en mouvements de fond.

Dans cette faculté, cette qualité, réside le véritable danger, contre lequel toutes les restrictions, visant les pouvoirs juridiques, mêmes du gestionnaire, sont inopérantes.

Dans la situation des enfants de famille, cependant, un palliatif existe contre les tentations, qui peuvent dériver de cette attribution. Ce palliatif se trouve dans les conditions qui président au choix du tuteur ordinaire, désigné généralement par les sentiments d'affection que font supposer sa position d'ami ou de parent du pupille.

Cette présomption ne vaut pas pour les fonctionnaires de l'Assistance publique, appelés à gérer un patrimoine considérable, de par leur simple situation administrative, et qui n'ont aucune attache personnelle avec leurs protégés.

Ces fonctionnaires ne dépouillent pas leur caractère, parce qu'ils reçoivent une mission d'ordre familial.

D'une façon générale, la conscience professionnelle des agents publics ne constitue pas une garantie suffisante de bonne administration. C'est du moins une garantie qui doit être renforcée par des moyens de contrôle et de surveillance appropriés.

En tant que tuteur, le préfet ne devait pas bénéficier d'un régime plus élastique. La loi ne pouvait lui accorder un privilège dans cette qualité, et par une extension imprudente, faire intervenir dans l'institution administrative l'esprit de confiance contenu dans l'institution civile. Elle devait préférer une sauvegarde extérieure, objective, telle que celle qui a été imaginée dans le dédoublement des fonctions de la gestion.

La conclusion de cette étude est que, si complexité il y a, cette complexité était nécessaire, qu'elle découlait de la conception même qui domine l'organisation de la tutelle pupillaire, conception que les leçons du passé, la nature de la gestion et l'insuffisance de toute autre solution imposait.

BIBLIOGRAPHIE

ALCINDOR (Emile). — Les Enfants assistés. 1912.

SAMARRAN. — Les pupilles de l'Assistance publique et leur condition légale.

LALLEMAND (Léon). — Histoire des enfants délaissés ou abandonnés. 1885.

WATTEVILLE (A. de). — Législation charitable. Paris, 1847.

PLANIOL (Marcel). — Traité élémentaire de droit civil. 1911.

JÈZE (Gaston). — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. 1909.

Rapport sur le projet de décret portant règlement d'administration publique en ce qui concerne la comptabilité des deniers pupillaires. (Commission interministérielle 1907.)

Instructions du Ministre de l'Intérieur du 10 *juin* 1909.

Instruction du Ministère des Finances sur le service des deniers pupillaires, du 15 *juin* 1909.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 31 *octobre* 1861, *sur les registres.*

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 29 *juillet* 1904, *sur l'organisation financière du service des Enfants assistés.*

Circulaire du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale du 4 *février* 1907, *sur le placement des fonds des Enfants assistés.*

Instruction de la Direction de la Caisse Nationale d'Epargne du 20 *juillet* 1909 *sur l'application de la loi du* 27 *juin* 1904.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 *août* 1910, *sur la gestion des deniers pupillaires.*

Rapports d'inspecteurs départementaux des années 1910 *et* 1911. *Deuxième bureau de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au Ministère de l'Intérieur.*

Notes et documents puisés à ce même bureau.

ANNEXE

DÉCRET DU 19 MAI 1909

PORTANT RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

sur la

GESTION DES DENIERS DES PUPILLES

DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

publié au *Journal Officiel* du 26 mai 1909

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances;

Vu l'avis du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale;

Vu l'article 59 de la loi du 27 juin 1904 sur le Service des Enfants assistés, ainsi conçu: « des décrets délibérés en Conseil d'Etat détermineront les règles à suivre pour le recouvrement, la manutention et la gestion des deniers pupillaires »;

Vu la loi du 27 juin 1904 modifiée par la loi du 18 décembre 1906;

Vu les lois des 9 avril 1881 et 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargnes;

Vu la loi du 10 janvier 1849 sur l'organisation de l'Assistance publique, à Paris;

Vu les articles 450 et suivants du Code civil et la loi du 27 février 1880;

Le Conseil d'Etat entendu,

Décrète:

Titre I. — Dispositions générales

Article premier. — Les diverses opérations relatives à la gestion des deniers des pupilles de l'Assistance publique sont, dans les écritures du comptable départemental, sous le titre de *deniers pupillaires,* l'objet de comptes hors budget présentant distinctement:

1° Les sommes trouvées sur les pupilles ou remises en leur nom au moment de l'abandon ou qui leur adviennent au cours de leur minorité;

2° La partie du salaire des pupilles qui ne reçoit pas l'affectation prévue par l'article 8, 1° et 2° du présent décret;

3° Les revenus de tous les biens, meubles et immeubles appartenant aux pupilles, à partir du jour où ils ont atteint l'âge de 18 ans et sans condition d'âge, les revenus des biens et capitaux provenant de leur travail et de leurs économies.

Art. 2. — Le trésorier-payeur général a la garde des titres, valeurs et bijoux trouvés sur les pupilles

ou remis en leur nom au moment de l'abandon et de ceux qui leur adviennent au cours de leur minorité. Un état descriptif en est joint à son compte annuel.

Art. 3. — Les comptables subordonnés du trésorier-payeur général, à savoir les receveurs particuliers des finances et les percepteurs des contributions directes, participent, sous la direction et la responsabilité du trésorier payeur général aux opérations concernant le service des deniers pupillaires.

Art. 4. — La constatation des recettes et la liquidation des dépenses susceptibles de figurer dans les comptes « deniers pupillaires » appartiennent au préfet.

Art. 5. — Le jour de l'entrée de l'enfant dans le service, il est dressé par la personne qui a procédé à l'admission, autant que possible contradictoirement avec la personne qui a présenté l'enfant, un procès-verbal contenant l'inventaire des sommes, titres, valeurs et objets qui ont été trouvés sur l'enfant ou remis en son nom.

Dans les quinze jours qui suivent l'entrée de l'enfant dans le service, le préfet assure la transmission au trésorier-payeur général, des sommes, titres de créance, valeurs et bijoux trouvés sur l'enfant ou remis en son nom. Il y est joint une expédition du procès-verbal prévu au paragraphe précédent.

Les sommes ainsi versées au trésorier-payeur général sont employées par lui conformément à l'article 6.

Art. 6. — Dans les quinze jours qui suivent le versement à sa caisse, le trésorier-payeur général verse à une caisse d'éparque, au nom de chaque enfant, toute recette effectuée pour le compte de cet enfant. Il a sous sa garde les livrets de caisse d'épargne délivrés au nom des enfants; il ne peut s'en dessaisir qu'après la cessation de la tutelle et dans les conditions fixées au titre V du présent décret.

Titre II. — Constatation des droits des pupilles

Art. 7. — Le trésorier-payeur général reçoit du préfet une expédition en forme de tous les actes concernant les revenus dont la perception lui est confiée.

Art. 8. — Les contrats relatifs au placement des enfants assistés sont préparés par l'inspecteur et passés par le préfet.

Ces contrats doivent déterminer:

1° Une somme affectée, en tout ou partie, à la vêture de l'enfant;

2° Une somme forfaitaire destinée aux menues dépenses et à l'argent de poche;

3° Une somme minimum à verser au compte des deniers pupillaires.

A défaut de mention dans le contrat, cette triple répartition est arrêtée par décision préfectorale et notifiée au patron de l'enfant.

Une expédition en forme soit de ces contrats, soit des arrêtés préfectoraux est transmise au trésorier-payeur général à l'appui de l'état de recouvrement.

Art. 9. — Pour toutes les recettes qui doivent être effectuées au profit d'enfants assistés en dehors de celles mentionnées au paragraphe 2, 3° de l'article précédent, le préfet dresse un titre et le transmet au trésorier-payeur général en y joignant, si elle n'a déjà été fournie, une expédition certifiée conforme des actes, en vertu desquels sont constatés les droits de l'enfant.

Cette expédition est jointe au titre de recettes.

Art. 10. — Il est dressé, dans les cinq premiers jours de chaque mois, par arrêté préfectoral, un état de liquidation des sommes dues aux enfants à titre de rémunération du travail et qui étaient payables au cours du mois précédent. Cet état contient les noms des enfants et des patrons, le montant net des gages à verser au compte des deniers pupillaires.

Cet état, rendu exécutoire, est ensuite transmis au trésorier-payeur général pour servir de titre de recettes.

Art. 11. — Un bulletin individuel, indiquant la somme à verser pour chaque enfant, est envoyé aux débiteurs dans un délai de dix jours, à partir

de la transmission du titre exécutoire au trésorier-payeur général.

Art. 12. — Le préfet et le trésorier-payeur général tiennent chacun un registre dans lequel il est ouvert au nom de chaque enfant un compte particulier en recettes et en dépenses.

Un relevé du dit compte est remis annuellement au pupille par les soins du préfet.

Titre III. — Recouvrement des créances pupillaires

Art. 13. — Le trésorier-payeur général est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle et sous la surveillance du préfet, agissant en qualité de tuteur, toutes les diligences, pour assurer le recouvrement du produit du travail des pupilles, la perception des revenus des immeubles, des intérêts et arrérages de rentes, valeurs mobilières et autres créances leur appartenant; de faire, contre les débiteurs en retard de payer et à la requête du préfet agissant, s'il y a lieu, en vertu des délibérations du Conseil de famille, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir le préfet de l'expiration des baux; d'empêcher les prescriptions; de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques appartenant aux pupilles et de requérir la transcription et l'inscription hypothécaire des actes et jugements qui en sont susceptibles.

Néanmoins, quand il est nécessaire d'exercer des poursuites pour des créances autres que celles relatives au produit du travail, le trésorier-payeur général doit, avant de les commencer, en référer au préfet qui ne peut y surseoir qu'après une délibération conforme du Conseil de famille.

Art. 14. — Les comptables désignés en l'article 3 doivent aviser immédiatement le trésorier-payeur général des versements qui seraient faits à leur caisse avant l'émission du titre prévu à l'article 10. Le trésorier-payeur général notifie la recette au préfet. Celui-ci émet immédiatement un titre de perception pour justifier cette recette.

Art. 15. — Dans les dix premiers jours du mois d'avril, de juillet et d'octobre le trésorier-payeur fournit au préfet un état des créances restant à recouvrer sur les gages des pupilles.

Art. 16. — Avant le 31 janvier de chaque année, le trésorier-payeur général dresse un état des restes à recouvrer sur:

1° Les créances relatives au produit du travail des enfants;

2° Les autres créances pupillaires.

Il rend compte et justifie au préfet des circonstances qui se sont opposées à la rentrée des reliquats.

L'état des restes à recouvrer est soumis par le préfet au Conseil de famille dans le courant du mois d'avril.

Le Conseil, après examen, délibère sur l'admis-

sion en non valeurs des créances présentées comme irrecouvrables. Le préfet arrête l'état proposé par le Conseil.

Titre IV. — Emploi des deniers pupillaires

Art. 17. — Tous les ans, dans le courant du mois de mars, le trésorier-payeur général remet les livrets des enfants aux Caisses d'épargne, pour l'inscription des intérêts.

Art. 18. — Le préfet peut autoriser, au profit de l'enfant, le retrait de la Caisse d'épargne de tout ou partie des fonds appartenant à ce dernier.

Le préfet prend un arrêté autorisant le retrait. Cet arrêté accompagné d'une autorisation de payer à une personne nommément désignée, est transmis au trésorier-payeur général qui est chargé d'en assurer l'exécution.

Art. 19. — Tous les ans, dans le courant du mois de mai, le trésorier-payeur général adresse au préfet un état présentant :

1° La situation du compte de chaque pupille ;

2° Le montant en principal et en intérêts de chaque livret.

Art. 20. — Dans le cas où, par application du paragraphe 6 de l'article 15 de la loi du 27 juin 1904, modifiée par la loi du 18 décembre 1906, le Conseil de famille a décidé qu'un prélèvement sera opéré sur l'actif net du pupille, la somme ainsi

fixée est placée au compte du pupille, à la Caisse des retraites pour la vieillesse deux mois au moins avant l'expiration de la tutelle.

Ce placement est opéré par le trésorier-payeur général sur l'ordre du tuteur, dans les conditions fixées par la délibération du Conseil de famille.

Art. 21. — A la date du 31 décembre de chaque année ou à l'époque de la cessation des fonctions du trésorier-payeur général, les écritures, les livres de la comptabilité des deniers pupillaires sont arrêtés par le préfet qui doit, en outre, mentionner les titres et valeurs dont le trésorier-payeur général reste débiteur en sa qualité de comptable des deniers pupillaires.

Titre V. — Reddition des comptes de tutelle et dévolution des biens des pupilles

Art. 22. — Lorsque prend fin la tutelle organisée par la loi du 27 juin 1904, le compte de tutelle approuvé par le Conseil de famille détermine le reliquat en numéraire et les titres et valeurs qui doivent être remis aux ayants-droit par le trésorier-payeur général.

Art. 23. — La remise des valeurs et titres est effectuée sur la production d'un arrêté du préfet autorisant cette remise.

Art. 24. — En cas de disparition du pupille, le préfet, après délibération du Conseil de famille,

prescrit le dépôt à la Caisse des dépôts et consignations de tous titres et valeurs appartenant au pupille.

Une expédition du compte de tutelle et une ampliation de l'arrêté préfectoral sont jointes à la déclaration de consignation.

Titre VI. — Remboursement des frais exposés par les comptables pour la gestion des deniers pupillaires.

Art. 25. — Les dépenses occasionnées, par l'application du présent décret, aux trésoriers-payeurs généraux, au receveur de l'Assistance publique de Paris et aux comptables subordonnés, leur sont remboursées dans des conditions qui seront déterminées par un arrêté du Ministre des Finances, après avis du Ministre de l'Intérieur.

Titre VII. — Règles spéciales au département de la Seine

Art. 26. — Les attributions qui, en vertu du présent décret, appartiennent aux trésoriers-payeurs généraux et aux préfets des départements sont dévolues respectivement au receveur et au directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique de Paris, en ce qui concerne les enfants assistés appartenant au département de la Seine.

Art. 27. — Les diverses opérations relatives à la gestion des deniers pupillaires sont, dans les écritures du receveur de l'Assistance publique, l'objet d'un compte hors budget qui, sous le titre de « deniers pupillaires », prend place dans le compte de l'administration générale de l'Assistance publique de Paris.

Art. 28. — Les contrats et autres actes relatifs au placement des enfants placés sous la tutelle du directeur de l'Assistance publique de Paris, sont passés pour les enfants placés dans les départements autres que celui de la Seine, par les directeurs d'agence, agissant par délégation et sous l'autorité du directeur de l'Assistance publique.

Art. 29. — Le premier de chaque mois, chaque directeur d'agence dresse un état de liquidation des sommes dues aux enfants, conformément à l'article 10 ci-dessus. Cet état visé par le directeur de l'Assistance publique, est rendu exécutoire par le préfet de la Seine.

Avis de l'émission du titre exécutoire est notifié aux débiteurs par les soins des directeurs d'agence.

Art. 30. — Les opérations matérielles de recettes et de dépenses concernant la gestion des enfants assistés de la Seine sont effectuées dans les départements par les trésoriers-payeurs généraux pour le compte du receveur de l'Assistance publique.

Titre VIII. — Dispositions transitoires

Art. 31. — La remise des services s'effectuera dans les conditions suivantes :

1° Les titres de propriété immobilière appartenant aux pupilles, accompagnés d'un bordereau descriptif, certifié par le receveur de l'hospice dépositaire, seront remis par les administrateurs du dit hospice au préfet.

Le préfet prendra ces titres en charge.

Cette remise aura lieu contradictoirement en présence, d'une part, de la commission administrative et du receveur de l'hospice dépositaire, et, d'autre part, du Conseil de famille.

Procès-verbal de cette opération sera dressé.

2° Les livrets délivrés par les Caisses d'épargne, le numéraire, les titres et valeurs appartenant aux pupilles seront remis au trésorier-payeur général par le receveur de l'hospice dépositaire. A cet effet, le receveur établira, d'après ses écritures, à la date indiquée. une situation fixant le reliquat en numéraire, les titres et valeurs constituant l'avoir des pupilles.

Cette remise aura lieu contradictoirement en présence du préfet et du Conseil de famille d'une part, du receveur et de la commission administrative de l'hospice de l'autre.

Procès-verbal de cette opération sera dressé.

Art. 32. — Le présent décret recevra application dans les six mois qui suivront sa publication, à une date qui sera déterminée par un arrêté pris de concert entre le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances.

Art. 33. — Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 19 mai 1909.

A. FALLIERES.

Par le Président de la République :

Le ministre de l'Intérieur,

G. Clémenceau.

Le Ministre des Finances

E. Caillaux.

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION
DE L'ASSISTANCE
ET DE
L'HYGIÈNE PUBLIQUES

2e BUREAU

Département d

MODÈLE N° 2

INSTRUCTION
du 10 Juin 1909.

Format tellière

Année 19

SOMMIER

DES DROITS CONSTATÉS AU PROFIT

DES PUPILLES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

RÉPERTOIRE

§ 1er — Biens ne provenant pas du travail des pupilles

- ARTICLE 1er. — Sommes trouvées sur pupilles. etc.
- ARTICLE 3. — Revenu des biens meubles et immeubles.
- ARTICLE 4. — Produit de l'aliénation des biens meubles et immeubles appartenant aux pupilles.

§ 2 — Produits du travail

- ARTICLE 2. — Produits du travail des pupilles.

PARAGRAPHE PREMIER

ARTICLE PREMIER

Sommes trouvées sur les pupilles, etc.

NUMÉROS D'ORDRE	DATE DES PROCÈS-VERBAUX de remise	DÉSIGNATION des SOMMES	DÉSIGNATION des BIJOUX	ESTIMATION des BIJOUX ET OBJETS	OBSERVATIONS
1	2	3	4	5	6
MONTANT TOTAL (estimation des bijoux et objets précieux (paragraphe premier art. premier) existant au 31 décembre 19 .					

PARAGRAPHE PREMIER

ARTICLE 3

Revenus des biens meubles et immeubles

NUMEROS DES TITRES de perception	DATE ET NATURE des titres établissant la créance	OBJET DE LA CRÉANCE	DATE DU TITRE de perception	ENCAISSEMENTS SUCCESSIFS		OBSERVATIONS
				DATES	SOMMES	
1	2	3	4	5	6	7
MONTANT TOTAL du produit des revenus inscrit au parag. premier, art. 3 existant au 31 décembre 19						

PARAGRAPHE PREMIER

ARTICLE 4

Produit de l'aliénation des biens meubles et immeubles appartenant aux pupilles.

NUMÉROS DES TITRES de perception	DATE ET NATURE des titres établissant la créance	OBJET DE LA CRÉANCE	DATE DU TITRE de perception	ENCAISSEMENTS SUCCESSIFS		OBSERVATIONS
				DATES	SOMMES	
1	2	3	4	5	6	7
MONTANT TOTAL du produit de l'aliénation des biens meubles et immeubles (par. premier, art. 4) existant au 31 décembre 19 .						

ARTIC

Produi

NUMÉROS DES TITRES de perception	DATE et NATURE DES TITRES constatés par la créance	NOM des PUPILLES	NUMÉROS MATRICULES	OBJET DE LA CRÉANCE	NOM des DÉBITEURS
1	2	3	4	5	6

TOTAUX (Produit du travail) au 31 décembre 19 .....

A DIMINUER le montant des recouvrements effectués au 31 décembre 19

SOMME RESTANT à recouvrer au 31 décembre 19 .....

2

2.

du travail.

DOMICILE des DEBITEURS	MONTANT DES CRÉANCES	MONTANT DES RECOUVREMENTS effectués	SOMMES RESTANT A RECOUVRER	OBSERVATIONS
7	8	9	10	11
				Exemple : colonne 8 : 1.000 fr. — 8 : 500 Somme restant à recouvrer au 31 déc. 19 ..... 500 (Egale à la somme indiquée au total de la colonne 10)
.....				
.....				
.....				

TABLE DES MATIÉRES

Pages

Introduction 5

PREMIÈRE PARTIE

CARACTÈRES PRINCIPAUX DE L'ADMINISTRATION DES BIENS PUPILLAIRES

CHAPITRE PREMIER. — Importance et nécessité de l'organisation de la gestion dans la tutelle de l'Assistance publique 12

CHAPITRE II. — Catégories des enfants assistés intéressées dans la gestion pupillaire. — Double caractère imprimé à la gestion pupillaire par la diversité de leur situation 21

CHAPITRE III — Caractères de la gestion étrangers à la conception d'une tutelle et dérivés de la prérogative paternelle confiée à l'Assistance publique. — De la jouissance légale accordée par la loi au département. 44

DEUXIÈME PARTIE

AGENTS DE LA GESTION

CHAPITRE UNIQUE. — Le préfet tuteur. — Dédoublement de la gestion entre le préfet et le trésorier-payeur général. — Le conseil de famille..... 67

TROISIÈME PARTIE

DÉCRET DU 19 MAI 1909

Pages

CHAPITRE PREMIER. — Dispositions et définitions générales. — Explication des termes « deniers pupillaires » 93

CHAPITRE II. — Titre Premier du décret..... 103

CHAPITRE III. — Titre II du décret. — Constatation des droits des pupilles. — Placement des enfants assistés à partir de 13 ans..... 110

CHAPITRE IV. — Titre III du décret. — Recouvrement des créances pupillaires 124

CHAPITRE V. — Titre IV du décret. — Emploi des deniers pupillaires..... 129

CHAPITRE VI. — Titre V du décret. — Reddition des comptes de tutelle et dévolution des biens des pupilles..... 136

CHAPITRE VII. — Titre VI du décret. — Remboursement des frais exposés par les comptables pour la gestion des deniers..... 144

CHAPITRE VIII. — Titre VII du décret. — Règles spéciales au département de la Seine..... 147

CONCLUSION

CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA GESTION PUPILLAIRE

Nécessité de son extension aux enfants en dépôt et en garde. — Complication et coût élevé de la gestion. — Réformes proposées. — Nécessité et avantages de la complexité incriminée. — Dangers et insuffisance de toute autre solution..... 154

Bibliographie..... 183

ANNEXES

Pages

Sommier des droits constatés au profit des pupilles de l'Assistance publique. — Modèles de folio..... 199

Livre sommier de l'actif des pupilles du département. — Modèle n° 11..... Hors texte

Livre des comptes individuels des pupilles du département. — Modèle n° 12..... Hors texte

---

Vu et approuvé :
Montpellier, le 3 juin 1914.
Le Doyen
BRÉMOND.

Vu : Le Président de la Thèse.
Montpellier, le 1er juin 1914.
J. CHARMONT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 3 juin 1914.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

Date de la naissance du pupille :
Date à partir de laquelle les revenus des biens appartenant au pupille et qui ne proviennent pas de son travail et de ses économies seront encaissés à son profit :

N° MATRICULE :

COMPTE DU PUPILLE :

Pour la composition de l'actif, voir le « Livre sommier de l'actif » folio :

Folio N°

N° MATRICULE :

RECETTES

TITRES DE RECETTES

Numéros des Titres	Dates des Titres	Nom, prénoms et domicile des débiteurs	Nature des produits à encaisser au profit du pupille : Sommes trouvées sur le pupille ou remises en son nom etc.	Produit du travail ou des économies	Revenus des biens et capitaux	Total des produits à recouvrer au profit du pupille	Revenus des biens et capitaux à encaisser au profit du département (1) (mémoire)
1	2	3	4	5	6	7	8

RECOUVREMENTS EFFECTUÉS

Dates des recouvrements	Au profit du Pupille : Sommes trouvées sur le pupille ou remises en son nom etc.	Produit du travail ou des économies	Revenus des biens et capitaux	Total des recouvrements effectués au profit du pupille	Au profit du département Revenus des biens et capitaux (mémoire) (1)
9	10	11	12	13	14

EMPLOI DES RECETTES

Versements à la caisse d'épargne

Dates des versements	Montant des versements (2)
15	16

OPÉRATIONS PORTANT TRANSFORMATION OU DIMINUTION DE L'ACTIF DU PUPILLE ; COMPTE DES DEPENSES

DENIERS DONT L'IMPORTANCE NE PERMET PAS LE PLACEMENT A LA CAISSE D'ÉPARGNE OU QUI DOIVENT ÊTRE DIRECTEMENT EMPLOYÉS EN VERSEMENTS A LA CAISSE DES RETRAITES OU AU PAIEMENT DE DÉPENSES, RETRAITS DE FONDS A LA CAISSE D'ÉPARGNE ; ALIÉNATION DES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

Date des arrêtés préfectoraux autorisant les opérations (Sauf le cas de conversion en rente d'une partie du livret de caisse d'épargne)	Dates auxquelles les opérations ont été effectuées	Deniers dont l'importance ne permet pas le placement à la caisse d'épargne ou réservés en vue de versements à la caisse des retraites ou du paiement de dépenses effectives (3)	Retraits de fonds à la caisse d'épargne	Aliénation des biens mobiliers et immobiliers : Désignation des titres et valeurs vendus ou remboursés et des immeubles aliénés ou gageant des emprunts	Produit de la vente, du remboursement, de l'aliénation ou de l'emprunt	Total des sommes à employer
17	18	19	20	21	22	23

EMPLOI DES DENIERS NON PLACÉS A LA CAISSE D'ÉPARGNE DES FONDS RETIRÉS DE LA CAISSE D'ÉPARGNE DU PRODUIT DE L'ALIÉNATION DES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

Dates des opérations d'emploi	Achats de rente 3 p. 100 : Montant de la rente	Prix d'achat	Versements à la caisse des retraites pour la vieillesse	Dépenses diverses : Motif des Dépenses	Montant des dépenses	Total des sommes employées ou dépensées (col. 26, 27 et 29)	Reliquat versé à la caisse d'épargne : Date du versement	Montant du reliquat (Différence entre les col. 23 et 30)
24	25	26	27	28	29	30	31	32

FRAIS DIVERS AVANCES DANS L'INTÉRÊT DU PUPILLE (pour mémoire)

Dates des Opérations	Débit	Crédit
33	34	35

LIVRET DE LA CAISSE (5) D'ÉPARGNE D

NUMÉRO SPÉCIAL

Dates des opérations	Placements : Capitaux versés (3)	Intérêts inscrits	Retraits : Capitaux prélevés (4)	Intérêts faisant retour au département	Net du livret après chaque opération
36	37	38	39	40	41

NUMÉRO

Versements (3)	Retraits (4)	Net du livret après chaque opération	INTÉRÊTS
42	43	44	45

(1) Les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département jusqu'à l'âge de 18 ans à titre d'indemnité de frais d'entretien. (Loi du 27 juin 1904, art. 16).
(2) Le total de la colonne 16 doit être égal à celui de la colonne 13, déduction faite des recettes (col. 19) qui auraient été employées directement au paiement de dépenses diverses ou à des achats de rente ou à des versements à la caisse des retraites.
(3) L'ensemble des versements inscrits dans les colonnes 37 et 42 doit être égal au total des colonnes 16 et 32.
(4) L'ensemble des retraits inscrits dans les colonnes 39 et 43 doit être égal au total de la colonne 20.
(5) Ajouter s'il y a lieu le mot « nationale ».

Numéro matricule :
Date de naissance du pupille :
Date à partir de laquelle les revenus des biens énoncés au paragraphe premier ci-dessous seront encaissés au profit du pupille :

Folio n°

ACTIF DU PUPILLE

Pour les opérations des recettes et des dépenses voir le « Livre des comptes individuels », folio :

PARAGRAPHE PREMIER. - BIENS NE PROVENANT PAS DU TRAVAIL ET DES ÉCONOMIES DU PUPILLE

BIENS IMMOBILIERS (TITRES CONFIÉS A LA GARDE DU PRÉFET)

Nature des immeubles	Situation des immeubles	Valeur approximative des immeubles	Affermage des maisons et biens ruraux : Noms et prénoms des fermiers et locataires	Domicile des fermiers et locataires	Dates d'entrée en jouissance	Dates d'expiration des baux	Prix annuel des baux	Échéance des paiements	Dates d'échéance des inscriptions hypothécaires prises en garantie des fermages	Observations
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

BIENS MOBILIERS (TITRES, VALEURS ET BIJOUX CONFIÉS A LA GARDE DU TRÉSORIER GÉNÉRAL (1)

RENTES, VALEURS ET CRÉANCES

Désignation des rentes, valeurs et numéros des titres	Jouissance des titres	Évaluation des rentes, valeurs et créances : Rentes françaises et étrangères (2)	Valeurs diverses (2)	Époques d'échéances : Du capital	Des intérêts	Montant annuel des intérêts	Dates d'échéance des inscriptions hypothécaires	Observations
12	13	14	15	16	17	18	19	20

BIJOUX ET OBJETS PRÉCIEUX

Désignation des bijoux et objets précieux	Estimation des bijoux et objets	Observations
21	22	23

PARAGRAPHE II
BIENS PROVENANT DU TRAVAIL ET DES ÉCONOMIES DU PUPILLE (1)

Titres de rente 3 pour 100

Numéros des titres	Jouissance des titres	Montant de la rente annuelle	Observations
24	25	26	27

LIVRET DE LA CAISSE DE RETRAITE POUR LA VIEILLESSE n°

Dates des versements	Montant du capital du livret après chaque versement
28	29

CONTRAT DE PLACEMENT

Noms et prénoms des patrons	Domicile des patrons	Dates d'entrée en service	Dates d'expiration du contrat de placement	Sommes à verser annuellement au compte des deniers pupillaires
30	31	32	33	34

(1) Les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département jusqu'à l'âge de 18 ans (Loi du 27 juin 1904, art. 16).
(2) Les sommes à inscrire dans les colonnes 14 et 15 sont celles dont il est passé écriture conformément au § 12 de la circulaire du 30 mai 1901.